UNIVERSITÉ D'ALGER

**FACULTÉ DE DROIT D'ALGER**

ANNÉE 1923 — N° 2

# Les Avances Téléphoniques REMBOURSABLES

## THÈSE

POUR

LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

*présentée et soutenue publiquement le 10 Mars 1923*

PAR

**M. MOUNIER Max**

*né à Oran le 3 Août 1874*

MEMBRES DU JURY :

| | | |
|---|---|---|
| MM. | Mallarmé | *Président.* |
| | Maunier | *Suffragants.* |
| | Mounier | *Suffragants.* |

ALGER

—

IMPRIMERIE LA TYPO-LITHO

1923

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41536515_0056

UNIVERSITÉ D'ALGER

**FACULTÉ DE DROIT D'ALGER**

ANNÉE 1923 — N° 6

# Les Avances Téléphoniques REMBOURSABLES

## THÈSE

POUR

LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

*présentée et soutenue publiquement le 10 Mars 1923*

PAR

**M. MOUNIER Max**

*né à Oran le 3 Août 1874*

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

MEMBRES DU JURY :

MM. **Mallarmé** ..... *Président.*

**Maunier** ..... *Suffragants.*

**Mounier** .....

ALGER

—

IMPRIMERIE LA TYPO-LITHO

1923

# UNIVERSITE D'ALGER

## FACULTÉ DE DROIT

| | |
|---|---|
| MM. MORAND, ✻, I. ✿.... | *Doyen, Professeur de Droit musulman.* |
| THOMAS, ✻, I. ✿... | *Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.* |
| CHARPENTIER, I. ✿... | *Professeur de Législation algérienne et tunisienne.* |
| PELTIER, I. ✿..... | *Professeur d'Histoire générale du Droit français.* |
| MALLARMÉ, I. ✿..... | *Professeur de Droit administratif.* |
| CHAUVIN ..... | *Professeur d'Economie politique, en congé.* |
| TESTAUD, I. ✿..... | *Professeur de Pandectes et d'Histoire du Droit privé.* |
| MAUNIER, R., A. ✿.. | *Professeur d'Economie politique.* |
| MILLIOT A. ✿..... | *Professeur de Droit civil.* |
| BERNARD, A. ✿..... | *Chargé des fonctions d'agrégé.* |
| MOUNIER ..... | *Chargé des fonctions d'agrégé.* |
| FAÜRE DE CÉRIS, A. ✿ | *Chargé des fonctions d'agrégé.* |
| GABOLDE ..... | *Chargé des fonctions d'agrégé.* |
| GÉRARD, I. ✿..... | *Professeur honoraire.* |

### JURY DE LA THÈSE

| | |
|---|---|
| MM. MALLARMÉ..... | *Président.* |
| MAUNIER..... | *Suffragants.* |
| MOUNIER..... | |

*NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

# INTRODUCTION

*Le service des Postes, des Télégraphes et des Téléphones est un service d'intérêt national. Son rôle s'accroît depuis la cessation des hostilités et son fonctionnement régulier doit être assuré, car il est intimement lié au développement économique du pays. Or, les moyens d'action mis à la disposition de l'administration intéressée, en vue de l'extension normale, ont été réduits au strict minimum, alors que le progrès exige une réfection complète de l'outillage.*

*Cette situation résulte du caractère fiscal qui a été trop longtemps attribué aux recettes réalisées par ce service. Il faut reconnaître, toutefois, qu'il s'est produit à ce point de vue un changement heureux. La tendance à considérer les taxes dont il s'agit comme la rémunération des services rendus et non plus comme un impôt a prévalu.*

*Dès lors, l'exploitation doit être faite d'après des principes différents. Les recettes et les dépenses de cette administration ne doivent plus être confondues avec les opérations budgétaires de l'ensemble des services de l'Etat. Les règles de l'unité et de l'universalité ne peuvent plus être appliquées. On peut ainsi admettre que les excédents de produits devront être consacrés, pour une bonne partie, aux améliorations; ce but sera atteint grâce à l'octroi de l'autonomie financière.*

*Cette solution était réclamée depuis de nombreuses années. La nécessité de la transformation a motivé le dépôt sur le bureau de la Chambre de plusieurs propo-*

*sitions, notamment celles de M. Steeg, le 23 juin 1910 et de M. Weiler, le 1er juin 1915. Les rapporteurs du budget ont été appelés plus particulièrement, au cours de leurs travaux, à constater les difficultés qu'entraîne une application rigide des règles de la comptabilité publique. Les remarques faites à ce sujet ont été consignées dans les rapports de MM. Piettre, Gauthier, Couyba, Dupont, au Sénat, et de MM. Sembat, Steeg, Dumont, Dalimier, Robert, à la Chambre.*

*Tenant compte de ces indications, l'Administration a demandé l'adoption de la réforme. MM. Clémentel et Pasquet, alors qu'ils dirigeaient les services, ont signalé toutes les conséquences favorables qu'on pourrait en tirer dans des rapports très étudiés présentés en 1917 et en 1919. Le personnel lui-même, dans les congrès de ses associations, a rappelé la nécessité d'une modification radicale des méthodes financières suivies jusqu'à ce jour.*

*Toutes les solutions ont été envisagées jusqu'à la nationalisation, y compris la concession à une société. La plupart semblaient audacieuses étant donné les justifications présentées en faveur du maintien du monopole. On n'a admis tout au plus que l'institution d'un budget annexe dans lequel les recettes et les dépenses seront spécialisées.*

*La transformation a été prévue dans les projets de loi que le Gouvernement a déposés le 27 février 1920 et le 22 décembre 1921. Entrant résolument dans la voie des réalisations, M. de Lasteyrie, Ministre des Finances, a présenté, pour l'exercice 1923, un budget comportant l'autonomie restreinte des P. T. T.*

*Cette mesure constitue-t-elle vraiment une innovation? Elle consacre et généralise, à vrai dire, une situation de fait qui devait inévitablement se produire dans l'une des parties du service et qui a résisté à tous les*

*efforts faits en vue de l'observation de l'unité et aussi de l'universalité budgétaires.*

*Alors, en effet, que la Poste, l'aînée des branches de l'Administration* (1), *a pu se soumettre à ces règles qui lui ont été imposées dès leur promulgation, sous la Restauration, et que le Télégraphe les a suivies également, le Téléphone, plus récent, a dû être, dès son origine et précisément en raison de son caractère industriel, doté d'un budget annexe.*

*En 1893, cette séparation a été supprimée, mais bien que l'on fût décidé à incorporer dans le budget général toutes les recettes et toutes les dépenses des services fusionnés, il a fallu admettre une exception visant les avances téléphoniques remboursables.*

*La persistance de ce régime particulier qui a été en se développant au point d'absorber, à une certaine époque, la totalité des produits de la branche téléphonique et qui a permis de doter le pays d'un réseau étendu et d'un outillage considérable, est la meilleure preuve de la nécessité d'une spécialisation rationnelle.*

*Il semble donc intéressant d'examiner le système des avances téléphoniques remboursables dont on a préconisé tantôt la suppression pure et simple, au nom de « l'orthodoxie financière », tantôt l'absorption par le futur budget spécial.*

*Au cours de cette étude, on est amené à remarquer que les mêmes éléments sont à la base: organisation d'un fonds d'approvisionnement, report automatique*

(1) La Poste, organisée depuis le XV[e] siècle, est exploitée en régie depuis l'ordonnance du 21 mai 1817. La transmission des télégrammes privés a été autorisée par la loi du 29 novembre 1850 ; l'Administration des Télégraphes n'a été fusionnée qu'en 1878 avec celle des Postes. L'annexion de la branche téléphonique gérée par une Société a été prononcée par la loi du 16 juillet 1889.

*des crédits, facilité d'emprunt. Les deux institutions peuvent exister simultanément; elles peuvent être soumises aux mêmes règles de comptabilité, ce qui permet de les confondre, le moment venu, dans un même règlement de compte budgétaire.*

*Mais cette intercalation ne doit pas être prématurée et, pour retirer du système des avances tous les avantages que les prêteurs sont en droit de désirer, il convient de lui assurer une existence aussi indépendante que possible, tout en permettant au contrôle de s'exercer facilement.*

*Ces deux dernières conditions qui, à première vue, paraissent difficilement conciliables dans une question d'ordre budgétaire, peuvent être remplies et c'est la meilleure justification du système tel qu'il est organisé actuellement.*

*Pour exposer le mécanisme des avances, il paraît préférable de suivre les opérations dans l'ordre où elles se déroulent en les examinant au fur et à mesure sous leurs aspects différents : la convention passée entre l'Etat et les prêteurs, le versement et la prise en charge des fonds, le remboursement au moyen des produits réalisés.*

*Les diverses phases de cette procédure ont donné lieu, aux points de vue financier, comptable et technique, à des observations qui, selon les circonstances, ont pris une ampleur telle qu'elles ont été jusqu'à motiver des projets de modification ou même de suppression. Il faut donc vérifier la valeur de ces critiques, puis s'assurer si les solutions proposées sont de nature à éviter les inconvénients constatés. On pourra ainsi décider s'il y a lieu de transformer un système qui a été appliqué sur une aussi vaste échelle et que des raisons budgétaires obligent à maintenir.*

*Cette étude comportera donc le plan suivant :*

*Chapitre 1^er^. — Le contrat.*

*Chapitre 2. — La recette.*

*Chapitre 3. — Les opérations de comptabilité et le remboursement.*

*Chapitre 4. — L'examen des critiques.*

*Chapitre 5. — Les modifications proposées.*

CHAPITRE I

# LE CONTRAT

## TITRE I. — Les lois fondamentales

### *A.* — LE SERVICE TELEPHONIQUE AVANT LES LOIS DE 1889 ET 1890

*1° Débuts.* — La première conception de l'appareil téléphonique doit être attribuée à un fonctionnaire français, M. Bourseul, qui, dès 1854, avait envisagé la possibilité de causer à distance (1). L'attention du public ne fut appelée sur cette invention que par les expériences faites aux Expositions de Philadelphie en 1876 et surtout de Paris en 1878.

Le téléphone servant aux mêmes transmissions que le télégraphe, le Gouvernement le considéra immédiatement comme devant être compris dans le monopole établi par la loi du 2 mai 1837 et par le décret-loi du

(1) Voir, à ce sujet, un article du « Matin » du 11 août 1922, cité par la « France Postale » du 19, établissant bien que le mérite de cette invention revient à M. Bourseul. Ainsi que le fait ressortir un article nécrologique du « Temps », du 4 du même mois, M. Graham Bell n'a construit son appareil que vers 1874 ; v. également la « France Postale » du 12 août 1922.

27 décembre 1851 (1). Mais l'Administration des Postes ne voulait pas s'exposer à de coûteuses tentatives, la possibilité d'une utilisation pratique du téléphone n'étant pas établie. Elle ne crut donc pas devoir aussitôt gérer directement le nouveau service :

« Aussi bien pour le téléphone que pour les câbles sous-marins ou pour la télégraphie sans fil, l'Administration française a soigneusement laissé l'industrie privée faire les recherches et les expériences utiles, préparer le terrain, se gardant bien de demander au Parlement les crédits nécessaires à l'essai d'une exploitation qui ne lui paraissait jamais présenter au début les garanties d'un avenir commercial. » (2).

*2° Premières concessions.* — En conformité des dispositions du décret-loi du 27 décembre 1851 et d'un décret récent du 13 mai 1879 qui permettaient au Gouvernement d'accorder des autorisations d'exploitation de lignes électriques, un arrêté du 26 juin 1879 précisa les conditions dans lesquelles des réseaux té-

---

(1) Moniteur Officiel des 7 mai 1837 et 29 décembre 1851. M. Baradel, Manuel du Service Technique des P. T. T., p. 135 ; voir pour l'assimilation, en cette matière, du téléphone au télégraphe : M. Eugène Robert, La protection des moyens de communication télégraphiques et téléphoniques, p. 84 ; M. Roger Lacombrade, Construction et exploitation des lignes téléphoniques en France, p. 11.

« Les lignes téléphoniques sont toujours soumises aux dispositions édictées en vertu du monopole télégraphique.... », art. 25 de la loi de finances du 30 juillet 1913; circulaire du 25 octobre 1913 (bull. de 1913, n° 12, p. 366).

Voir également « Le Courrier des Examens des Postes », du 30 mai 1912, p. 451 ; Annales des P. T. T., 5e année, n° 4, p. 494 ; Thèse de M. Delfieu, le monopole télégraphique et téléphonique (Nîmes, Gellion et Biandini).

(2) Rapport de M. Gauthier, Exercice 1909, Sénat, p. 23.

léphoniques pourraient être installés et exploités. Il y était dit, notamment :

« Le Gouvernement pourra, à toute époque, racheter « les droits résultant de l'autorisation accordée et le « matériel de l'entreprise, moyennant une indemnité « qui sera fixée d'un commun accord et, à défaut, à « dire d'experts ;

« L'autorisation donnée aux risques et périls des « permissionnaires n'impliquera aucune espèce de pri- « vilège à leur profit, à quelque titre que ce soit, toutes « autres autorisations semblables pouvant être accor- « dées sans donner lieu à aucune indemnité et l'Etat « se réservant d'exploiter lui-même dans les condi- « tions qui lui conviendraient. »

Ces réserves étaient de nature à permettre au Gouvernement de confier l'exploitation des Téléphones à l'Administration des Postes et des Télégraphes dès que les résultats auraient été concluants. L'autorisation était accordée pour cinq années, sauf renouvellement ultérieur. Trois concessions furent ainsi octroyées à partir du mois de septembre 1879. Les bénéficiaires se groupèrent bientôt pour former la Société Générale des Téléphones. En 1884, une prorogation de cinq années fut accordée (arrêté du 18 juillet de la même année) (1).

---

(1) Bull. n° 19 de 1884, p. 827, décret du 18 juillet 1884 instituant une commission chargée d'examiner à l'avance la situation et les capacités financières des personnes ou sociétés qui adresseront à l'Etat des demandes de concession de réseaux téléphoniques ;

Bull. n° 20 de 1884, p. 845, arrêté du 18 juillet 1884 qui prévoit l'établissement d'un cahier des charges fixant les clauses et conditions auxquelles pourront être autorisées la construction et l'exploitation par l'industrie privée de réseaux téléphoniques dans certaines villes spécialement déterminées ;

(Suite page 14)

*3° Intervention de l'Etat.* — Cependant, à partir de 1882, l'Administration des Postes, imitant l'exemple des administrations allemande, anglaise et suisse, commençait à établir et à exploiter elle-même des réseaux dans un certain nombre de villes de moyenne importance (Reims, Roubaix, Tourcoing, Dunkerque, Saint-Quentin, Amiens, Nancy, Troyes, Elbeuf, Cannes, etc.).

Presque en même temps, elle posait des circuits interurbains reliant indifféremment les localités pourvues d'un réseau de la Société ou de l'Etat. Le premier en date est celui de Rouen au Hâvre. Puis, elle fit communiquer Paris avec la province; la première jonction de cette catégorie fut réalisée sur Reims. En 1887, on avait déjà relié téléphoniquement la capitale aux principales villes, notamment le Hâvre, Lille, Lyon et Marseille.

---

Bull. de 1892 p. 1311, rapport sur les améliorations apportées dans le service depuis le 1er janvier 1890 jusqu'à la fin de décembre 1892 ;

Doc. Ch. S. O. 1889, annexe n° 3765 au p. v. de la séance du 28 mai 1889, rapport de M. Cochery sur le projet de loi n° 3641 ;

Rapport de M. Gauthier sur le budget Ex. 1909, Sénat, p. 23 ;

Rapport au sujet de l'amélioration et de l'extension du réseau et de l'outillage téléphoniques, par M. Bringer, député, Ch. Doc. S. E. 1920, annexe 1998, p. 39 ;

Voir également :

MM. Naud, Faure et Mazoyer : La Poste, le Télégraphe et le Téléphone ;

M. Lacombrade : Construction et Exploitation des lignes téléphoniques en France ;

M. Trouhet : Cours d'Exploitation Electrique (Ecole Supérieure P. et T.) ;

M. Baradel : Manuel du Service Technique P. et T. ;

M. Block : Dictionnaire de l'Administration française (article Téléphonie) ;

M. Léon Say : Dictionnaire des Finances (article Téléphones).

« Les résultats financiers furent bien supérieurs à « ce que l'on attendait et montrèrent qu'avec un taux « d'abonnement inférieur d'environ 50 % à celui de la « Société, on pouvait installer des réseaux productifs, « même dans les villes moins importantes que celles « choisies par la Société et où, par suite, les chances « de succès pouvaient paraître moindres. » (1).

*4° Inconvénients de la dualité.* — L'exploitation parallèle par la Société n'était pas sans présenter des inconvénients qui ont été résumés en 1889 par M. Andrieux, député, dans le rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation et à l'exploitation des réseaux téléphoniques (2).

Il est, en effet, difficile d'admettre la coexistence de deux régimes différents pour des abonnés qui correspondent aux deux extrémités d'un même circuit et qui sont soumis à des règles distinctes pour l'établissement des communications ou qui ne paient pas la même redevance pour leur abonnement ni le même taux par unité de conversation.

Il convient également de tenir compte de la nécessité d'établir un règlement uniforme pour le personnel en ce qui concerne la manœuvre des appareils et l'ordre à observer dans les opérations successives de jonction des circuits et des réseaux. L'application simultanée de méthodes diverses ne peut qu'apporter des troubles graves dans l'exploitation, nuire à l'entente indispensable entre les agents correspondants et empêcher, le cas échéant, de délimiter les responsabilités.

*5° Rachat.* — Sans même faire intervenir l'idée de concurrence, on peut faire observer, en outre, qu'une Société concessionnaire pour une courte durée et qui

(1) Rapport de M. Gauthier, Ex. 1909, Sénat, p. 23.
(2) Doc. Chambre, S. O. 1889, Annexe n° 3584, p. 627.

n'est pas sûre d'obtenir le renouvellement de son contrat, ne peut ni faire appel à des capitaux pour étendre ses installations, ni consentir des réductions de tarifs. Une exploitation hésitante ne peut donc réaliser le développement du réseau.

En raison de ces considérations et étant donné les constatations favorables faites par l'Administration dans son propre service, une solution s'imposait. Les pouvoirs de la Société Générale des Téléphones expiraient le 8 septembre 1889; huit jours avant cette échéance, l'Etat prenait possession des réseaux locaux exploités par la Société à Paris et dans dix villes importantes des départements et de l'Algérie (1).

Cette décision était conforme aux clauses du cahier des charges et les moyens financiers en vue de l'exécution étaient prévus par la loi du 16 juillet 1889 que nous devons examiner dans celles de ses dispositions qui concernent le principe des avances téléphoniques. Le rachat fut fait au prix de 7.971.359 francs; les réseaux créés par la Société étaient ceux de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, Nantes, Rouen, Le Hâvre, Saint-Etienne, Calais et Oran.

Immédiatement après, le Gouvernement décidait différentes mesures ayant pour but d'améliorer les conditions d'abonnement en réduisant le taux de la redevance annuelle, de faciliter la transmission des télégrammes par téléphone, de réaliser la constitution de groupes de réseaux suburbains reliés entre eux, de réglementer le fonctionnement des cabines publiques, etc. (2).

*6° La convention de 1888 avec la Ville de Limoges.* — Auparavant, le Gouvernement avait étudié une combi-

(1) Bull. de 1892, p. 1311.

(2) Bull. de 1890, p. 697 s : décrets des 21 septembre et 20 octobre 1889, des 18 janvier et 1er février 1890.

naison qui devait lui permettre d'assurer l'extension des communications téléphoniques sans être obligé d'immobiliser un capital aussi important que celui que représente la valeur des réseaux. Ce système était calqué sur celui des avances sans intérêts faites par les Chambres de Commerce pour l'exécution des travaux dans les ports.

La Ville de Limoges a, la première, bénéficié des avantages de ces dispositions. A une demande faite par sa municipalité dans le but d'obtenir l'installation d'un réseau téléphonique urbain, « l'Administration des « Postes a dû répondre qu'elle ne dispose pas de cré- « dits suffisants pour pourvoir à cette création; mais, « en même temps, préoccupée de donner satisfaction « à de légitimes besoins, elle lui a proposé la combi- « naison suivante : la municipalité fera l'avance de « tous les fonds nécessaires à la construction du ré- « seau, à ses frais d'exploitation pendant un temps li- « mité. Le réseau sera construit par les soins de l'Ad- « ministration et lorsqu'il sera mis en exploitation, « l'Etat en déléguera à la Ville tous les produits jus- « qu'à concurrence des sommes avancées. » (1).

Cette proposition ayant été acceptée, une convention a été conclue avec la Ville de Limoges le 14 octobre 1888 et ratifiée par une loi en date du 21 décembre suivant. Les deux parties contractantes se sont réciproquement engagées :

La Ville de Limoges,
à faire à l'Etat l'avance de :

1° toutes les dépenses de premier établissement. Les

(1) Doc. Ch. S. E. 1888. Annexe n° 3136 au p. v. de la séance du 6 novembre 1888 — projet de loi portant approbation de la convention passée avec la ville de Limoges (Haute Vienne) pour l'établissement d'un réseau téléphonique d'intérêt local.

dépenses sont fixées à forfait à la somme de 18.457 francs pour l'installation du poste central téléphonique et à 150 francs par kilomètre de lignes à construire ;

2° des frais d'entretien du réseau, calculés à raison de 20 francs par an et par kilomètre de fil ;

3° des frais d'exploitation calculés à raison de 2.000 francs par an et par 50 abonnés ou fraction de 50 abonnés, et d'une somme complémentaire de 1.000 francs par an et par 25 abonnés ou fraction de 25 abonnés en plus des 50 premiers abonnés ;

Et, d'autre part, l'Etat :

à abandonner à la Ville de Limoges, jusqu'à concurrence des avances faites par elle, les sommes qui seront dues par les abonnés, soit : 150 francs par kilomètre pour les frais de premier établissement de leurs lignes et, en outre, 150 ou 200 francs par an, suivant le cas, à titre d'abonnement pour l'usage de ces lignes.

L'Etat reste propriétaire des lignes construites (1).

*7° Examen de cette convention.* — Ainsi, la Ville de Limoges prenait l'engagement de faire l'avance à l'Etat du montant de toutes les dépenses d'établissement, d'entretien et d'exploitation du réseau. En ce qui concerne les dépenses d'établissement, elles se décomposaient ainsi qu'il suit :

1° Le montant des frais de construction et d'installation du poste central téléphonique avec les appuis suffisants non seulement pour recevoir les lignes desservant les abonnés dont l'adhésion avait déjà été recueillie, mais aussi pour supporter les circuits dont la pose serait rendue nécessaire par l'extension très probable du service. La dépense correspondante était fixée d'après un devis établi par le service technique ;

2° Le montant des frais de construction des lignes elles-mêmes devant relier les postes d'abonnés au bureau central téléphonique; c'était un chiffre qui devait

(1) Bull. n° 6 de 1889, p. 437.

varier selon le nombre des abonnés et la longueur de leurs circuits. La convention ne pouvait donc donner qu'une indication unitaire pour cette partie de la dépense.

Cette dernière manière de calculer avait dû être également adoptée pour l'évaluation des frais d'entretien et d'exploitation. La détermination des éléments avait été faite d'après les résultats observés par l'Administration dans l'exploitation des réseaux appartenant à l'Etat. Il s'en suit que l'avance demandée à la Municipalité correspondait aussi exactement que possible aux dépenses qui devaient être engagées pour l'exécution du projet.

De son côté, l'Etat, qui devenait propriétaire de tout le matériel dès la construction, déléguait à la Ville de Limoges le produit de l'encaissement des sommes versées par les abonnés aussi bien pour couvrir les frais de premier établissement que pour régler la redevance d'abonnement au téléphone. L'abandon des recettes de cette nature était consenti jusqu'à concurrence du montant de l'avance faite par la Commune.

Grâce à ces dispositions, les intéressés pourraient voir réaliser rapidement leur désir de bénéficier du nouveau service et l'Etat, sans avoir eu aucune charge, pourrait prévoir une augmentation certaine de ses recettes dès que le remboursement des avances serait effectué.

Or, les calculs faits au cours de l'étude préparatoire du projet permettaient d'entrevoir une compensation possible dans un délai de deux ans, courte période pendant laquelle, seule, la Ville aurait à subir un sacrifice peu important puisqu'il ne se traduisait que par le paiement des intérêts de la somme empruntée pour être mise à la disposition de l'Etat (1).

(1) Annexe 3136 précitée (p. 17).

*8° Développement de ces combinaisons.* — Cette combinaison était donc très avantageuse. Peu de temps après, une loi approuvait une convention identique passée avec la Ville de Grenoble. L'élan était donné, d'autres municipalités sollicitèrent la faveur d'un régime analogue. Mais alors apparaissait pour le Gouvernement la nécessité d'obtenir l'autorisation générale et définitive de traiter avec les collectivités sans avoir à soumettre chaque convention séparément à la sanction du Parlement.

Il importait, en effet, d'éviter les lenteurs qui résultaient de l'accomplissement de ces formalités et qui pouvaient entraîner la modification du montant des avances. Les devis correspondants auraient dû être rectifiés, dans certains cas, si, par suite de l'approbation tardive du contrat, leur exécution avait été remise après la mauvaise saison, c'est-à-dire reportée à une époque où les prix auraient pu varier.

Enfin, aucun crédit n'avait été prévu aux budgets de 1889 et de 1890 pour la création de réseaux. Il était probable qu'il serait difficile d'obtenir des inscriptions à ce titre aux budgets suivants, car le produit net de l'exploitation des réseaux anciens et des réseaux que l'on se proposait de racheter allait être absorbé, pendant quelques années, au moins, par le remboursement des sommes demandées à la Caisse des Dépôts et Consignations pour opérer l'acquisition du matériel de la Société Générale des Téléphones.

La généralisation du système des avances semblait donc être la seule solution susceptible de donner satisfaction aux demandes qui se traduisaient, en somme, par des offres généreuses de concours. L'expérience heureuse tentée avec les villes de Limoges et de Grenoble montrait avec quelle facilité pouvait être passé un contrat qui ne faisait courir aucun risque à l'Etat. On avait acquis aussi la certitude que le service télé-

phonique exploité jusqu'à ce jour sous deux régimes différents par l'Etat et par la Société se développerait aisément et serait rémunérateur.

Le moment était propice pour décider non seulement de ne pas renouveler la concession accordée à cette dernière Société, mais aussi de faire exploiter par l'Etat tous les réseaux créés ou à créer et surtout de permettre au Gouvernement de se procurer facilement auprès des municipalités les ressources nécessaires pour l'installation des nombreux réseaux locaux qui lui étaient demandés avec insistance.

## *B.* — LES LOIS DU 16 JUILLET 1889 ET DU 20 MAI 1890

*1° Le premier projet de loi.* — C'est sous l'empire de ces considérations que fut déposé le « projet de loi « portant autorisation de traiter avec les villes pour « l'établissement de réseaux téléphoniques d'intérêt « local et d'emprunter à la Caisse des Dépôts et Consi- « gnations les sommes nécessaires pour effectuer le « rachat des réseaux exploités par la Société Géné- « rale des Téléphones. » (1).

Ce projet ne constituait qu'une ébauche du système qui devait être appliqué plus tard dans une aussi large mesure. Il s'agissait seulement de dispenser le Gouvernement de soumettre au Parlement les conventions dont le dossier serait prêt dans l'intervalle des sessions.

L'exposé des motifs, présenté par M. Tirard, Président du Conseil, faisait ressortir les inconvénients cités ci-dessus et notamment indiquait qu'on pourrait éviter un retard « préjudiciable aux intérêts du

(1) Doc. Ch. S. O. 1889, Annexe n° 3641 au p. v. de la séance du 23 mars 1889, p. 757.

« public, risquant d'être d'autant plus prolongé que « la clôture de la session parlementaire coïncide pré- « cisément avec la période la plus favorable pour l'exé- « cution des travaux très délicats de la construction « des lignes. »

On ne concevait pas d'autre forme pour les ententes avec les prêteurs que celle qui avait été donnée à la convention passée avec la Ville de Limoges. Enfin, on prévoyait que les avances pourraient être faites non seulement par des villes, mais aussi par des établissements publics tels, par exemple, que les chambres de commerce qui étaient tout disposées à offrir leur concours à l'Etat.

Dans le projet de loi primitif du Gouvernement, l'article 1er, qui, seul, nous intéresse, était ainsi conçu :

« Le Gouvernement est autorisé, pendant la période « de prorogation des Chambres, à traiter avec les « villes ou les établissements publics pour la création « de réseaux téléphoniques urbains d'intérêt local dans « les conditions de la convention conclue le 14 octobre « 1888 entre l'Etat et la Ville de Limoges pour l'éta- « blissement d'un réseau téléphonique et approuvée « par la loi du 21 décembre 1888. »

*2° La loi du 16 Juillet 1889.* — La Commission chargée d'étudier la question lui donna plus d'ampleur. Par l'organe de son rapporteur, M. Georges Cochery, Député (1), elle ajouta les syndicats à la liste des prêteurs éventuels et elle estima « qu'au lieu de viser la con- « vention avec la Ville de Limoges, il était préférable « de répéter dans la loi nouvelle les principes sur les- « quels devront s'établir les conventions à intervenir. »

(1) Doc. Ch. S. O. 1889, Annexe n° 3765 au p. v. de la séance du 28 mai 1889, p. 1079 ; v. aussi Avis favorable de la Commission du Budget, Doc. Ch. S. O. 1889, Annexe n° 3825 au p. v. de la séance du 22 juin 1889.

Le rapport, développant cette idée, indiquait que la mesure devait « être générale; le texte du projet pri-« mitif limitait l'autorisation au cas de prorogation « des Chambres; il en résultait que l'approbation lé-« gislative fût intervenue pour certains traités et « qu'elle eût été écartée pour d'autres; une règle uni-« forme s'imposait. » Une disposition était ajoutée pour respecter le droit de contrôle du Parlement.

M. Cochery concluait à l'adoption du projet « en lui « laissant le caractère d'une autorisation donnée au « Gouvernement, autorisation dont celui-ci userait sous « sa responsabilité et en s'inspirant des circonstances.»

L'article 1er fut donc voté après avoir été modifié ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — *Le Gouvernement est autorisé à ac-« cepter, au nom de l'Etat, les offres qui pourront être « faites par les villes, établissements publics ou syn-« dicats de verser au Trésor, à titre d'avances sans « intérêts, les sommes nécessaires à l'établissement, à « l'entretien et à l'exploitation de réseaux téléphoni-« ques urbains et à affecter les produits de chaque « réseau, ainsi créé, au remboursement des avances « dont il aura été l'objet, sans autre engagement de « la part de l'Etat.*

« *Il sera rendu compte, chaque année, au Parlement « des traités passés en exécution de cette disposition « et de la situation de chacun des réseaux ainsi éta-« blis.* » (1).

---

(1) J. O. du 27 juillet 1889, p. 3685 ; bull. de 1890, p. 689. La situation des réseaux est mise chaque année à l'appui du projet de budget. v. par exemple, J. O. du 1er janvier 1922, p. 78, loi de finances du 31 décembre 1921, état H, tableau indicatif des renseignements à fournir aux Chambres par les différents Ministères et Services ; titre Postes et Télégraphes.

*3° Avantages de cette solution.* — Désormais, le Gouvernement aurait la facilité de poursuivre d'une manière plus active l'expérience commencée dix ans plus tôt sur un nouveau service dont l'extension était aussi nécessaire que désirée et dont le fonctionnement justifiait les plus belles espérances.

Le nouveau texte législatif permettait de ne pas engager les ressources de l'Etat; on ne s'écartait pas ainsi de la règle adoptée dès le début. C'est cette idée que développait M. de la Bâtie lorsque, au cours de la discussion du projet de loi, à la séance de la Chambre du 9 juillet 1889, il disait :

« L'Etat ne veut pas s'engager dans cette opération, « mais il va pousser les villes à l'entreprendre pour « leur compte personnel. Les villes paieront donc les « réseaux téléphoniques, elles feront les avances né- « cessaires pour la constitution de ces réseaux et puis « elles se rembourseront, non pas dans un nombre « déterminé d'années, mais quand les bénéfices réali- « sés seront suffisants pour couvrir les dépenses; il est « vrai qu'on leur promet que ces bénéfices les rem- « bourseront prochainement, dans trois ans peut-être, « dans quatre ans au plus. »

A la vérité, M. de la Bâtie semblait plutôt se préoccuper des risques qu'aurait pu faire courir aux communes l'expérience qui allait être poursuivie en grand, grâce aux avances faites ou garanties par les budgets communaux. Mais il s'empressait de reconnaître que les intéressés rentreraient sûrement et rapidement en possession de leurs fonds.

M. Cochery, dans son rapport, avait mis en regard de ces inconvénients modérés, les avantages qui devaient en résulter pour l'Etat.

« En somme, il établit et exploite comme il l'entend, « aux risques et périls des collectivités avec lesquelles « il traite. Toutes les charges sont assumées par celles-

« ci ; les recettes leur sont déléguées jusqu'à ce qu'elles « en soient désintéressées. L'Etat qui, dès le début, a « la propriété du réseau, mais une sorte de nu-pro- « priété, en reprend à ce moment la peine propriété.

« Il augmente ainsi, sans aucune dépense, la valeur « de son outillage et a la certitude que l'exploitation « est rémunératrice quand il la prend à son compte ; « les recettes, en effet, ont dû préalablement, non seu- « lement couvrir les dépenses d'entretien et d'exploi- « tation, mais encore amortir les frais de premier éta- « blissement... »

En définitive, on créait, pour le Trésor, de nouvelles ressources sans qu'aucune charge n'apparût au budget des dépenses. D'autre part, on facilitait la réalisation des améliorations dès que le besoin s'en faisait sentir et dès que les offres de concours des intéressés étaient faites à l'Etat. Aucun retard ne pouvait être apporté à l'exécution des projets puisqu'elle n'était subordonnée à aucune autorisation préalable du Parlement ni pour l'inscription des crédits au budget, ni pour l'approbation des conventions.

De nombreux réseaux locaux ont été ainsi ouverts, la liste des municipalités qui, dès la promulgation de la loi, ont demandé à profiter des nouvelles dispositions est fort longue, ainsi qu'il résulte de l'examen du Bulletin des Postes et des Télégraphes qui publie les arrêtés de création.

*4° Insuffisance de cette première loi.* — Il convient de remarquer qu'il s'agissait surtout de réseaux locaux, c'est-à-dire, pour chaque arrêté, de « l'ensemble « des postes d'abonnés, des postes publics et des lignes « rattachant ces postes à un même bureau central té- « léphonique ou aux bureaux centraux téléphoniques « établis sur le territoire d'une même commune ». Telle est, en effet, la définition du réseau local donnée par

l'article 5 de l'Instruction 500-78 sur le service téléphonique, ainsi précisée par le décret du 30 mars 1912 modifiant le décret du 7 mai 1901 (1).

Mais ces réseaux isolés les uns des autres ne pouvaient rendre tous les services qu'on était en droit d'attendre de leur organisation. L'établissement de lignes interurbaines était indispensable pour permettre l'échange de conversations entre les centres commerciaux en relations d'affaires et aussi pour faciliter sinon pour devancer la création et le développement des réseaux urbains qu'on ne manquerait pas de réclamer le jour où leur prolongement serait certain.

Les demandes faites dans le but d'obtenir les intercommunications affluaient. Tout au plus, l'Administration avait-elle pu donner suite aux requêtes qui lui avaient été adressées en vue d'assurer les relations téléphoniques à l'intérieur des grandes agglomérations comprenant plusieurs villes industrielles ou commerciales. Telle a été l'origine des groupes de réseaux téléphoniques reliés à un même centre par des lignes directes et spéciales ne dépassant pas 25 kilomètres, réunis comme si l'ensemble formait un réseau unique pour lequel un taux d'abonnement forfaitaire dit « de groupe » est consenti (2).

C'est ainsi également que l'Administration avait créé des circuits constitués chacun par deux fils déjà posés pour être utilisés par le service télégraphique, sans distraire ces conducteurs de leur première affectation. Les fils étaient « appropriés » à la télégraphie et à la

---

(1) Bull. n° 6 de 1912 p. 126. v. c^re^ du 5 avril 1912 relative aux conditions d'application de ce décret, bull. n° 7 de 1912, p. 181.

(2) V. art. 83 Instr. 500-78 et décret 16 novembre 1897, bull. de 1897, p. 346.

téléphonie simultanées, grâce au dispositif Van Rysselberghe qui est aujourd'hui abandonné (1).

Cette solution ne pouvait convenir que pour des circuits de faible longueur et ne pouvait permettre une exploitation suivie. On avait déjà reconnu que pour obtenir une bonne audition, il faut employer des circuits spéciaux en fil de cuivre de haute conductibilité. En utilisant ces dernières lignes et en appliquant les perfectionnements nouveaux, on pouvait correspondre à de grandes distances, comme entre Paris et Bordeaux, Paris-Lyon et Marseille, etc. L'organisation de ces communications devenait indispensable.

Or, les crédits étaient si réduits qu'au 1er janvier 1890, il n'existait que onze circuits et qu'ils ne permettaient pas de réaliser les jonctions demandées dont la nécessité s'imposait et pour lesquelles on prévoyait un rendement des plus appréciables et un amortissement rapide.

5° *Les projets en présence.* — L'Administration fut ainsi amenée à étudier les combinaisons qui lui permettraient de faire appel, pour la construction des circuits interurbains, à la participation des collectivités. Les solutions possibles ont été présentées dans l'exposé des motifs du projet de loi « portant autorisation « au Gouvernement de traiter avec les villes pour l'é- « tablissement de communications téléphoniques inter-

(1) MM. Naud, Mazoyer et Faure, la Poste, le Télégraphe et le Téléphone, p. 467 ; M. Baradel, Manuel du Service Technique, p. 391. On a employé ensuite successivement les systèmes Cailho et Picard ; aujourd'hui on utilise des transformateurs toroïdaux. V. Instruction sur les circuits combinés et appropriés (Service d'Etudes et de Recherches techniques) ; M. J. Schilds, Installations téléphoniques ; M. K. Berger, La télégraphie et la téléphonie simultanées; Annales des P. T .T., article de M. Barril, sur le système américain, n° 4, 1922, p. 762.

« urbaines » (1), projet qui est devenu la loi du 20 mai 1890.

Elles se ramenaient à deux idées : faire verser une contribution définitive ou une avance remboursable. La première solution consistait à demander aux municipalités intéressées à la pose des circuits, sous forme de fonds de concours qui seraient acquis au Trésor, le versement d'une fraction déterminée des dépenses réelles de construction. Le chiffre exact de la contribution ne pourrait alors être fixé qu'après l'achèvement des travaux.

Les villes n'auraient donc pas pu se rendre compte de l'étendue de leurs obligations au moment où elles souscrivaient l'engagement correspondant. Ce système ne pouvait pas être adopté, d'ailleurs, car l'Etat aurait pu se trouver, dans certaines circonstances, en présence d'une série de demandes auxquelles il n'aurait pu faire face, les crédits budgétaires se trouvant insuffisants pour couvrir sa part de dépense dans l'exécution de ces projets.

Il était certain que les villes ne consentiraient pas à faire le sacrifice de sommes importantes sans aucune chance de remboursement. L'Administration s'arrêta donc à la deuxième solution qui tendait à appliquer à l'établissement des lignes téléphoniques interurbaines le système déjà approuvé par le Parlement pour les réseaux locaux. Grâce aux avances, elle pourrait donner une suite immédiate à toutes les offres, sans en écarter aucune, sans faire de préférence et sans avoir à se préoccuper de la situation des crédits.

*6° La loi du 20 mai 1890.* — Aussi ce projet reçut-il l'assentiment de la Commission chargée de l'exami-

(1) Doc. Ch. S. O. 1890, Annexe n° 376 au p. v. de la séance du 22 février 1890, projet présenté par M. Tirard, Président du Conseil.

ner (1). Le rapporteur, M. Georges Cochery, Député, fit ressortir que des circuits téléphoniques de grande longueur pourraient être dorénavant établis sans imposer au Trésor une dépense importante et sans exiger des villes de lourds sacrifices puisqu'elles seraient remboursées de leurs avances par les produits mêmes des lignes. En même temps, on préparait pour l'Etat une source abondante de produits.

Un tableau intercalé dans le rapport permettait, en effet, de constater, d'après des résultats déjà obtenus, que les taxes des communications téléphoniques à distance pouvaient rapidement couvrir les frais de premier établissement. Ainsi, pour certains circuits, les recettes annuelles atteignaient 25, 40 et même 48 % du montant de la dépense de construction.

C'est dans ces conditions que fut votée la loi du 20 mai 1890 dont le texte est reproduit ci-après :

« Article 1^er^. — *Le Gouvernement est autorisé à ac-*
« *cepter, au nom de l'Etat, les offres qui pourraient*
« *être faites par les villes, établissements publics ou*
« *syndicats de verser au Trésor, à titre d'avances,*
« *sans intérêts, les sommes nécessaires à l'établisse-*
« *ment de lignes téléphoniques interurbaines, et à af-*
« *fecter au remboursement de ces avances les produits*
« *de l'exploitation de ces lignes, sans autre engage-*
« *ment de la part de l'Etat.*

« Art. 2. — *Il sera rendu compte chaque année, au*
« *Sénat et à la Chambre des Députés, des traités pas-*
« *sés en exécution de cette disposition.* » (2).

---

(1) Doc. Ch. S. O. 1890. Annexe 492 au p. v. de la séance du 25 mars 1890.

(2) Bull. de 1890, p. 690.

TITRE II

# L'application des lois

## A. — MODALITES DANS L'APPLICATION

*1° Loi du 13 avril 1898.* — Les résultats satisfaisants donnés par cette extension du système des avances devaient engager à augmenter le nombre de prêteurs. C'est dans ce but qu'a été inséré dans la loi de finances du 13 avril 1898, l'article 76 ainsi libellé :

« *Les dispositions des lois des 16 juillet 1889 et 20* « *mai 1890 relatives aux avances consenties par les* « *villes, établissements publics ou syndicats pour l'éta-* « *blissement de réseaux téléphoniques et de lignes in-* « *terurbaines sont applicables aux établissements d'u-* « *tilité publique et aux particuliers.* » (1).

En ce qui concerne les particuliers, cette disposition législative ne faisait que prévoir une situation qui n'aurait pas manqué de se produire et qu'il aurait fallu ensuite faire consacrer. L'Administration, dans l'application des deux lois de 1889 et 1890, aurait pu, en effet, être amenée à accepter les avances offertes aussi bien par une société civile ou commerciale ou encore par un syndicat régulier, que par toute personne s'engageant au nom d'un groupe quelconque.

Si ce dernier cas s'était présenté, elle n'aurait pas eu à se préoccuper du lien unissant la partie contractante, signataire de la convention, aux autres intéres-

(1) J. O. du 14 avril 1898, p. 2279.

sés. On n'aperçoit pas la nécessité d'exiger la production d'un acte d'association, par exemple, puisque l'Administration ne pouvait que se considérer comme garantie contre toute éventualité, le versement de l'avance promise étant effectué avant la construction du réseau ou du circuit.

*2° Cumul.* — La diversité existait aussi bien dans la qualité des prêteurs que dans les combinaisons qui, peu à peu, furent admises. Les premières conventions portaient sur des projets isolés d'installation de lignes interurbaines ou de réseaux locaux, chaque projet donnant lieu à l'ouverture d'un compte bien déterminé, correspondant à une avance distincte, remboursée au moyen des recettes réalisées sur la ligne ou dans le réseau auquel elle se rapportait.

Bientôt, les relations entre les villes devenant indispensables, des cabines publiques reliées aux circuits interurbains furent installées dans un certain nombre de localités dont l'importance n'exigeait pas l'établissement immédiat d'un réseau urbain avec poste central ou bureau téléphonique. Les habitants n'ayant pas à causer entre eux, il suffisait de les relier à une cabine d'installation sommaire où l'on opérait exclusivement la jonction avec les lignes extérieures.

C'était ce qu'on appelait des réseaux « spéciaux » créés seulement en vue du trafic interurbain et comportant des abonnements « spéciaux » à taux réduit. Ils furent institués par le décret du 23 mars 1891 (1). Ces nouveaux réseaux ne pouvaient faire l'objet d'une convention distincte de celle de la ligne qui en constituait la raison d'être et le même contrat devait mentionner nécessairement les deux objets.

Ensuite, on demanda l'établissement simultané d'un

(1) Bull. n° 4 de 1891, p. 202.

réseau local et d'une ligne interurbaine. Le cumul des avances relatives à ces deux projets et le remboursement de leur total au moyen des produits réunis du réseau et de la ligne ne parut pas contraire à l'esprit des lois de 1889 et 1890.

On donna ainsi une suite favorable aux offres de cette nature, car, dans bien des cas, le réseau local n'avait d'utilité pour la plupart des prêteurs qu'à la condition d'être complété par une ligne interurbaine reliant téléphoniquement la ville intéressée à Paris ou à d'autres villes importantes. Bien souvent même, on demandait la création des circuits interurbains avant celle des réseaux. Mais comme les produits des abonnements à l'intérieur des réseaux permettaient de prévoir un remboursement plus rapide des avances, l'Administration recommandait aux directeurs départementaux d'insister auprès des intéressés pour qu'ils acceptent de faire l'avance globale des frais d'établissement de la ligne et du réseau. Pour convaincre les hésitants, on leur faisait observer que le circuit pourrait être utilisé pour les transmissions télégraphiques (1).

Enfin, l'Administration admit qu'une même convention pourrait comprendre tout un ensemble de réseaux et de circuits et que l'avance totale pourrait être remboursée au moyen des produits provenant de l'exploitation de tous les réseaux et circuits. L'avantage de cette combinaison résidait en ce que les recettes encaissées sur les réseaux et circuits les plus importants qui auraient été amortis les premiers s'ils avaient figuré chacun dans une convention spéciale, serviraient au remboursement des autres. On n'aurait pas, grâce

(1) M. Baradel, Manuel du Service Technique, p. 382 ; Instruction n° 39 du 1er octobre 1901, Section II, instruction des demandes, renseignements à fournir aux intéressés, bull. 13 de 1901, p. 378.

à ce groupement, des comptes qui seraient ouverts pendant de nombreuses années car l'ensemble se solderait rapidement.

Ces cumuls d'avances afférentes à des installations de valeur inégale furent surtout demandés par les chambres de commerce, puis, plus tard, par les départements qui désiraient étendre leur service téléphonique. En même temps que ces collectivités obtenaient ainsi les améliorations sollicitées, elles diminuaient leurs charges en réduisant la durée de la période de remboursement, période pendant laquelle elles assuraient le service des intérêts des sommes qu'elles avaient empruntées pour pouvoir, à leur tour, faire des avances à l'Etat.

*3° Avenants.* — Une autre combinaison fut offerte par les prêteurs et acceptée comme étant conforme également aux dispositions des lois de 1889 et 1890. On cumula non seulement les avances afférentes à des projets établis simultanément, mais aussi celles qui se rapportaient à des conventions successives greffées sur un premier contrat dont le compte n'était pas encore soldé. C'était une série d'avenants ajoutés ainsi et les produits totaux de toutes les installations étaient affectés au remboursement de l'ensemble des avances (1).

Il était même de règle de ne pas procéder à l'amortissement des comptes d'avances téléphoniques dont les titulaires s'étaient mis en instance pour conclure de nouvelles conventions en avenant. On continuait à porter à l'avoir de ces comptes les produits des réseaux et des lignes ayant fait l'objet du contrat initial, bien que les avances correspondantes fussent déjà rem-

(1) Rapports de M. Dumont, Exercice 1910, Chambre, p. 128, et de M. Piettre, Exercice 1907, Sénat, p. 41.

boursées. Ces recettes étaient ainsi réservées jusqu'au moment où la signature de l'avenant interviendrait.

On différait de la sorte la clôture des situations en vue de permettre aux prêteurs le versement de nouvelles sommes sur la base du cumul avec les avances consenties antérieurement; on provoquait même ces versements que les intéressés pouvaient d'autant mieux effectuer pour la réalisation de nouvelles installations qu'ils disposaient des fonds provenant des remboursements sur les produits de réseaux et de circuits à trafic rémunérateur. Ces avenants premettaient donc, dans une circonscription déterminée, d'exécuter tout un programme d'améliorations.

*4° Cessions.* — L'Administration autorisa également les prêteurs, même si leur compte était sur le point d'être soldé, à faire à d'autres prêteurs cession des droits qui leur avaient été délégués sur les produits d'une ligne ou d'un réseau. Les différentes avances faites à l'Etat étaient « ainsi cumulées sous le nom du « dernier contractant. Par suite, et comme dans le « cas des avenants, les produits d'exploitation des ré- « réseaux et circuits établis en vertu des différentes « conventions visées dans le contrat de cession étaient « intégralement remis au dernier prêteur, jusqu'au « remboursement complet des avances qu'il avait lui- « même faites à l'Etat. » (1).

Cette nouvelle modalité constituait un avantage appréciable pour les cédants qui étaient désintéressés immédiatement du restant de leur créance et pour les cessionnaires qui faisaient incorporer des lignes et des réseaux nouveaux peu importants dans un compte unique dont l'avoir était facilement alimenté par les recettes réalisées sur d'autres installations productives.

(1) Rapport de M. Piettre, Exercice 1907, Sénat, p. 43.

On mettait fin ainsi aux hésitations que les représentants des collectivités éprouvaient à faire des offres de concours pour des circuits ou des réseaux dont le rendement présumé paraissait devoir être faible.

Il fut désormais facile de grouper les bonnes volontés en vue d'une extension rationnelle. Tout d'abord, lorsque plusieurs communes appartenant à un même département sollicitaient simultanément plusieurs créations et demandaient que ces améliorations fussent comprises dans un projet d'ensemble, le Conseil général se substituait au groupe de communes, stipulait en leur lieu et place, représentait les intérêts collectifs et contractait l'engagement de supporter les charges financières. Il prenait avec les municipalités dont il s'agit tels arrangements qu'il jugeait de nature à sauvegarder les intérêts du département (1).

Insensiblement, l'Administration fut amenée à considérer, dans chaque département, les réseaux locaux et les circuits existants comme une amorce du réseau départemental. Elle autorisa donc la fusion, avec l'avance que votait le Conseil général, de toutes les avances qui avaient été consenties antérieurement par les communes, les chambres de commerce, les syndicats ou les particuliers et dont le compte n'était pas encore amorti.

Le département fut ainsi autorisé à prendre la place des communes qui avaient déjà fait des avances et qui, sans avoir obtenu aucun secours de ce même département, avaient dû s'imposer des sacrifices très lourds. Dans les conventions passées entre les assemblées départementales et les municipalités, il fut tenu compte à ces dernières des avances qu'elles avaient déjà versées, tout au moins de la partie de ces avances non encore remboursée.

L'Administration n'avait donc plus dans chaque dé-

(1) M. Baradel, Manuel du Service Technique, p. 354.

partement qu'un seul prêteur auquel, par des conventions spéciales, tous les anciens contractants avaient fait abandon des droits qu'ils possédaient sur les produits des réseaux et circuits déjà établis. Son travail de répartition était dès lors simplifié, puisqu'il n'était plus nécessaire de faire la ventilation des recettes revenant à telle ligne ou à tel réseau (1).

Les départements, de leur côté, bénéficiaient de cette combinaison car ils obtenaient le concours des localités déjà pourvues du téléphone, concours d'autant plus appréciable que ces localités, les premières servies, étaient généralement les plus importantes et que leur refus de participer à la dépense d'établissement du réseau départemental aurait pu faire échouer le projet. Leur apport était considérable et facilitait l'amortissement rapide de l'avance globale avec les produits de tous les réseaux et circuits établis avant le vote même du projet départemental.

5° *Les réseaux départementaux.* — L'Administration avait suggéré cette solution aux départements à partir de 1897. Elle réussit dans ses démarches, ainsi qu'on peut le lire dans *le Petit Journal* du 23 septembre 1899 :

*Les réseaux téléphoniques départementaux.* — « On « connaît maintenant les résultats de la consultation des « Conseils généraux sur l'utilité pour les Assemblées de « doter leurs départements respectifs d'un réseau téléphonique complet, mettant en communication les chefs-« lieux d'arrondissement et de canton, les centres ou-

(1) En 1911, le Conseil d'arrondissement de Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées) a émis un vœu tendant à l'établissement d'un état détaillé, par bureau, des recettes et des dépenses annuelles du service téléphonique. L'intérêt que pourrait présenter un tel relevé ne serait pas en rapport avec le travail considérable qu'exigerait sa confection ; il serait impossible d'ailleurs de le faire avec précision.

« vriers, et reliant le tout, grâce au grand circuit, à Pa-
« ris et aux principales villes de France.

« Les réponses parvenues à M. Mougeot, Sous-Secrétaire
« d'Etat des Postes et Télégraphes, qui avait pris l'ini-
« tiative de cette consultation sont des plus satisfaisants.
« 80 Conseils généraux sur 86, après avoir étudié les
« devis établis pour leurs départements, sont favorables
« au projet d'établissement.

« Il faut mettre à part les 18 départements qui, déjà,
« sont pourvus d'un réseau assez complet ou ont d'eux-
« mêmes fait commencer les travaux... 3 départements...
« ont fait aussitôt leurs commandes.

« 28 ont admis le projet de M. Mougeot : 6 après avoir
« arrêté leur combinaison financière.... ; 9 sans avoir
« encore adopté de solution financière.... ; les 13 autres
« demandent quelques modifications peu importantes. 31
« Conseils généraux, enfin, ont décidé de mettre le projet à
« l'étude pour leur prochaine session.

« Restent donc 6 départements récalcitrants, où le
« projet élaboré par M. Mougeot n'a pas reçu bon accueil.
« Mais il n'y a là bien certainement qu'un malentendu
« qui s'expliquera dès que les autres départements seront
« pourvus dans un an, 18 mois au plus, du merveilleux
« instrument économique.

« Comme nous l'avons dit, en annonçant l'envoi des
« divers projets aux Conseils généraux, il s'agit simple-
« ment pour les départements d'avancer la somme néces-
« saire à l'installation, soit, en moyenne, 400.000 francs
« que coûtera chaque réseau et cette somme sera rembour-
« sable sur les recettes même jusqu'à l'amortissement
« complet. On a calculé que les départements rentreraient
« généralement dans leurs débours en 10 ans et ils se
« trouveront alors dotés d'un moyen de communication
« plus perfectionné qu'en aucun autre pays. »

*6° Modifications apportées en 1907.* — En demandant aux départements de se substituer aux communes, l'Administration n'avait pas seulement en vue le rattachement des petites localités au réseau téléphonique général; elle espérait aussi pouvoir obtenir le concours des Conseils généraux pour la construction des lignes

interdépartementales de dégagement indispensables à l'écoulement du trafic.

Or, bien que les mesures énumérées plus haut eussent pour résultat de réduire les charges des prêteurs, ceux-ci trouvaient encore excessifs les sacrifices qu'on leur demandait. Ils faisaient valoir que la téléphonie interurbaine est devenue un service d'intérêt général et qu'il est juste que l'Etat supporte, sinon entièrement du moins en grande partie, les dépenses résultant de l'organisation du service. Les sommes à réclamer pour la construction des grandes lignes dont le besoin s'est vite fait sentir sont d'ailleurs considérables en raison de la nécessité dans laquelle on se trouve d'employer du fil de cuivre de diamètre de plus en plus fort à mesure que la distance devient plus grande (1).

D'autre part, des critiques d'ordre financier que nous examinerons plus loin avaient été faites contre le système des avances. Elles visaient surtout les dispositions qui avaient été adoptées pour le remboursement et qui absorbait une grande partie des recettes budgétaires au profit des prêteurs, même quand il s'agissait d'avances se rapportant à des circuits improductifs.

L'Administration dut donc étudier la possibilité de modifier la procédure admise en matière d'avances téléphoniques et, pour pouvoir liquider la situation, afin d'appliquer un nouveau régime, elle renonça provisoirement, à partir de 1907, à accepter les offres que lui faisaient de nouveaux prêteurs.

Elle n'admit les avenants que dans des cas qui se présentaient peu souvent : pour l'établissement de réseaux locaux dans des agglomérations déjà pourvues d'une cabine téléphonique, c'est-à-dire dotées d'un « réseau

(1) V. dans ce sens, exposé des motifs du projet de loi n° 1587 du 16 mars 1908; v. également rapport de M. Millerand, bull. de mai 1900.

spécial » restreint, prévu par le décret du 23 mars 1891 (1). La création et la construction de ces réseaux urbains étaient nécessaires pour pouvoir donner satisfaction aux demandes d'abonnement émanant de particuliers qui désiraient converser entre eux. L'établissement d'un réseau était alors considéré comme le complément de l'installation existante ; l'éventualité de cette amélioration était même prévue, pour la plupart des cas, dans la convention initiale concernant la cabine.

La passation d'avenants avait également lieu quand il était question de doubler des lignes trop chargées ; mais ce cas se présentait rarement, les prêteurs, ainsi qu'il vient d'être dit, estimant que la pose de circuits de dégagement devait être faite aux frais de l'Etat. En dehors de ces hypothèses, l'Administration, à moins qu'elle n'y fût obligée par des engagements antérieurs, n'acceptait plus que le service téléphonique fût organisé dans de nouvelles localités au moyen d'avenants.

De même, les cessions de compte d'un prêteur à un autre prêteur ne furent plus admises en principe. Dans des circonstances exceptionnelles, pour pouvoir continuer la constitution des réseaux départementaux — les Conseils généraux n'intervenant presque plus, — on autorisa seulement la substitution de Chambres de Commerce aux municipalités pour assumer les charges des avances faites par les villes. Et pour bien marquer qu'il ne s'agissait pas d'une cession proprement dite, les communes devaient désigner comme mandataires les présidents des assemblées consulaires qui acquitteraient désormais par procuration les mandats de remboursement émis toujours au profit de ces mêmes communes. D'ailleurs, l'Administration entendait ignorer les conditions du contrat conclu entre les parties.

Enfin, les cumuls n'étaient plus tolérés. Ainsi, dans

(1) V. ci-dessus cumul.

le cas précédent, les produits remboursés, en définitive, aux chambres de commerce devaient bien servir à l'amortissement des avances faites pour l'établissement des réseaux et des circuits correspondants. Ces avances devaient continuer à faire l'objet de comptes distincts qui ne pouvaient être fusionnés avec des comptes afférents à d'autres réseaux et circuits, quand bien même ces dernières installations auraient fait partie d'un même programme d'extension de réseau départemental.

*7° Le projet de loi du 16 mars 1908.* — On devait arriver ainsi à simplifier la comptabilité des avances en clôturant le plus grand nombre possible de comptes qui, étant sur le point d'être soldés, auraient pu être prolongés par des avenants. Quant aux autres comptes qui étaient encore loin de se balancer, il était difficile d'apporter des changements dans leur mode d'amortissement sans provoquer de légitimes protestations, puisqu'ils avaient été ouverts en conformité de conventions régulièrement établies.

Il convenait, au préalable, d'envisager le remboursement de leur reliquat; c'est ce que prévoyait l'article 3 du projet de loi du 16 mars 1908 (1) autorisant le Ministre des Finances à effectuer cette opération sur les ressources de la Trésorerie.

Si les nouvelles mesures avaient été adoptées, les produits qui, auparavant, étaient portés au crédit des comptes, seraient devenus disponibles et auraient permis la réalisation des projets d'amélioration du service téléphonique étudiés par l'Administration à cette même époque. On comprend, dans ces conditions, qu'il fallait momentanément décliner les offres des prêteurs (2).

(1) Doc. Ch. S. O. 1908, annexe n° 1587 au p. v. de la séance du 16 mars 1908.

(2) Rapport de M. Dumont, Exercice 1910, Chambre, p. 134.

Le projet de loi du 16 mars 1908 précité comportait, en vue de la reprise en considération, sur de nouvelles bases d'accord, des projets qui avaient été suspendus ou ajournés, les dispositions suivantes qui formaient en grande partie l'article 4 :

« Lorsqu'une avance est consentie pour l'établissement « simultané d'un ensemble de réseaux et de lignes télé- « phoniques, le remboursement peut en être opéré au « moyen du total des produits bruts de ces différents « réseaux et lignes.

« Toutefois, les produits des lignes interdépartementales « ne peuvent être employés au remboursement d'avances « afférentes à des réseaux urbains et à des lignes dé- « partementales.

« Chaque avance consentie pour des lignes interdépar- « tementales, d'une longueur supérieure à 50 kilomètres, « aura une individualité propre au point de vue des « remboursements.

« Les sommes avancées en vertu des dispositions du « présent article sont productives d'intérêts à un taux « qui ne peut être supérieur à :

« Un cinquante pour cent (1.50 %), lorsqu'elles s'ap- « pliquent à l'établissement de lignes interdépartemen- « tales ayant un développement supérieur à 50 kilomètres « et jusqu'à 200 kilomètres.

« Deux pour cent (2 %), lorsqu'elles s'appliquent à « l'établissement de lignes ayant un développement su- « périeur à 200 kilomètres. »

Ainsi donc, il fallait, « pour que les recettes téléphoniques puissent être affectées au remboursement des « avances, que l'établissement des réseaux ou circuits « ait été simultané, c'est-à-dire compris dans la même « convention... C'était la suppression des avenants... et, « en même temps, le ralentissement du remboursement « des avances » (1).

(1) Rapport de M. Dumont, Exercice 1910, Chambre, p. 137.

Sans attendre le vote du Parlement qui paraissait acquis puisque le projet répondait à différentes critiques et aux suggestions des Commissions des Finances et du Budget, l'Administration indiqua ces conditions aux prêteurs nouveaux, réservant la question relative à l'allocation des intérêts qu'elle ne pouvait accorder tant qu'un approbation n'aurait pas été donnée au texte par les Chambres. Par une circulaire datée du 23 avril 1908, elle porta ces nouvelles dispositions à la connaissance des préfets en vue de la préparation des conventions de concert avec les Conseils généraux.

*8° L'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910.* — Les protestations contre le projet dont il s'agit furent très vives car il devait en résulter des difficultés immédiates pour l'extension du service téléphonique; les assemblées départementales et communales réclamèrent le maintien des avenants et du cumul. L'Administration dut, à partir du mois de juillet 1909, adopter des dispositions plus libérales en ce qui concerne ces dernières modalités, tout en exigeant des conventions spéciales pour l'établissement des lignes interdépartementales. Les nouvelles conditions d'acceptation des avances ont été résumées dans une note insérée dans le rapport de M. Couyba, sénateur, sur le budget de l'Exercice 1910 (1).

L'Administration insistait pour que les lignes interdépartementales et les lignes départementales puissent constituer deux catégories bien séparées de circuits au développement desquels on devait consacrer respectivement les ressources qu'ils étaient susceptibles de donner. On évitait ainsi de faire servir au remboursement d'avances faites pour des circuits secondaires, de faible rendement, les produits des circuits importants, à grand

(1) Annexe 115, Doc. Sén. S. O. 1910, p. 223.

rapport, qui devaient aller aux recettes budgétaires à brève échéance. Cette distinction s'expliquait d'autant mieux que des crédits étaient prévus ou pouvaient l'être au budget, au titre des travaux neufs, pour la participation de l'Etat aux dépenses de construction des principales artères.

Mais les collectivités n'admettaient pas cette spécialisation ; elle entraînait, au surplus, des complications d'écritures pour la ventilation des recettes qui devaient être affectées à des comptes différents alors qu'il s'agissait de conventions souscrites simultanément par le même prêteur. On ne tarda pas à fusionner ces comptes en un seul, au nom de chaque contractant, sans se préoccuper de faire ressortir si les sommes avancées visaient des installations départementales ou interdépartementales. Le groupement se produisit comme auparavant, avec les mêmes modalités.

Il importait cependant de consacrer par un texte législatif tous ces errements que l'Administration avait dû suivre pour donner satisfaction à des demandes justifiées d'améliorations. Il n'était plus possible, en effet, d'apporter des modifications à ces pratiques sans provoquer des réclamations unanimes.

M. Chautemps, à la deuxième séance de la Chambre, le 2 février 1910 (1), attira l'attention sur ce point. Quelques jours plus tard, il présenta avec M. Dumont l'amendement suivant (2) :

« Le Gouvernement est autorisé à appliquer les dis-
« positions suivantes pour assurer l'exécution des lois
« du 26 juillet 1889 et 20 mai 1890 relatives aux nouvelles

(1) J. O. Débats, p. 518.

(2) Chambre, Séance du 23 février 1910, amendement n° 337 au projet de loi portant fixation du budget général de l'Exercice 1910, présenté par MM. Charles Dumont et Alphonse Chautemps. Loi de finances, article additionnel.

« offres d'avances qui seront faites en vue de l'établisse-
« ment des réseaux et des lignes téléphoniques.

« Lorsqu'une avance est offerte en une fois ou succes-
« sivement par un même prêteur pour l'établissement d'un
« ensemble de réseaux et de lignes téléphoniques, le rem-
« boursement peut en être opéré au moyen du total des
« produits bruts de ces différents réseaux et lignes.

« Les avances fournies par des prêteurs différents peu-
« vent être fusionnées en un même compte, au nom de
« l'un des intéressés, en vue de leur remboursement ou
« moyen du total des produits bruts des différents réseaux
« et lignes correspondant à ces avances.

« Toutefois, les avances ne peuvent être remboursées
« dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents
« que si elles sont offertes dans un délai de trois ans à
« compter de la date de remboursement pour solde de
« l'avance avec laquelle elles peuvent être cumulées. »

Les trois premiers paragraphes ont été reproduits textuellement dans l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 (1). Le quatrième a été modifié ainsi qu'il suit :

« Toutefois les avances ne peuvent être remboursées
« dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents
« que si elles sont offertes dans un délai d'un an à comp-
« ter de la date de remboursement pour solde de l'avance
« avec laquelle elles peuvent être cumulées. Exceptionnel-
« lement, ce délai est fixé à trois ans pour le réouverture
« des comptes actuellement soldés. »

Lors de la discussion au Sénat, M. Richard, sénateur, proposa l'addition à l'article 55 du texte suivant qui est devenu le dernier paragraphe :

« Les dispositions de cet article pourront, si les prê-
« teurs le demandent, être appliquées au remboursement
« des avances déjà réalisées et soumises à un autre régime
« par les conventions intervenues. »

(1) J. O. du 10 avril 1910, p. 3163.

Cet amendement avait pour but d'éviter des difficultés d'interprétation. Le texte primitif de l'article 55 (article qui avait le n° 53 au cours de l'examen de la loi de finances) autorisait, en effet, les cessions de comptes de prêteur à prêteur, mais paraissait par son premier paragraphe ne viser que « les nouvelles offres d'avances ». Bien qu'il établît un régime général d'avances, il semblait utile de prévoir l'extension de toutes les dispositions aux avances en cours de remboursement.

L'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 est toujours en vigueur et ses principales dispositions sont reproduites dans l'article 4998 de l'Instruction générale sur le Service des Postes et des Télégraphes (Tome IV).

Enfin, un décret en date du 8 février 1922 a introduit dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle « la législation française régissant le sys- « tème des avances remboursables pour l'établissement « de réseaux et de circuits téléphoniques » (1). Cette mesure, prise après avis favorable des Chambres de Commerce et des Municipalités de Strasbourg, Metz, Colmar et Mulhouse, a été ratifiée par une loi du 28 mars suivant (2).

## *B.* — LES FORMALITES ADMINISTRATIVES

*1° Conditions générales.* — Les règles à suivre pour la création de réseaux et de circuits téléphoniques à l'aide d'avances remboursables sont indiquées dans les articles 4998 à 5060 de l'Instruction Générale sur le Service des Postes et des Télégraphes et dans l'Instruc-

(1) J. O. du 13 février 1922, p. 1826.

(2) Doc. Ch. S. O. 1922. Annexe n° 4158 au p. v. de la deuxième séance du 28 mars 1922, J. O. du 29 juin 1922, p. 470.

tion spéciale n° 39 du 1er octobre 1901, insérée au bulletin n° 13 de la même année, page 375.

Les collectivités ou les particuliers qui demandent l'installation d'un réseau, d'une cabine ou d'un circuit doivent s'engager à avancer à l'Etat le montant des dépenses de main-d'œuvre et de matériel qui résulteront de l'exécution des travaux techniques proprement dits. S'il s'agit plus particulièrement de la création d'un réseau ou d'une cabine, les intéressés devront fournir et entretenir le local et le mobilier. Ils devront présenter un gérant qu'ils rétribueront et qui sera capable d'assurer le service.

Si la localité est déjà pourvue d'un bureau de Poste, le service téléphonique devra y être installé, car il sera confié obligatoirement aux agents de l'Administration ; les prêteurs auront alors à supporter les frais de transformation du bureau.

Il est avantageux de prévoir, le cas échéant, l'utilisation des nouveaux circuits pour la transmission des télégrammes. Dans ce cas, les pétitionnaires doivent s'engager à payer le prix des appareils et à supporter les dépenses de distribution des télégrammes. Les transmissions télégraphiques et téléphoniques peuvent être faites alternativement sur les circuits ou même simultanément par le procédé de « l'appropriation » des conducteurs. Les deux services électriques peuvent donc être facilement créés. Aussi, les instructions recommandent-elles d'appeler sur ce point l'attention des intéressés (1).

De même, dans le cas où ceux-ci ne demandent qu'une cabine, on doit leur faire observer que la création d'un réseau est toujours préférable. Les habitants peu-

(1) V. circulaire n° 1864. E. Tg. du 13 juin 1922 relative à la transmission des télégrammes par téléphone (bull. de 1922, n° 14, p. 319).

vent, en effet, dans ce dernier cas, contracter un abonnement qui leur permet de demander, à partir de leur domicile, l'établissement de communications locales ou interurbaines. Indépendamment de cette facilité, la création d'un réseau est une source importante de recettes qui viennent s'ajouter aux produits destinés à être affectés au remboursement des sommes avancées. Les prêteurs récupèreront ainsi leurs fonds plus rapidement.

Il faut, en outre, remarquer que si la convention initiale ne prévoit qu'une cabine, les particuliers qui demanderont, par la suite, l'installation de postes d'abonnement, auront à verser non seulement les dépenses relatives à ces mêmes postes, mais encore les frais correspondant à l'établissement du bureau central qui est nécessaire pour assurer le raccordement des fils d'abonnés entre eux pour les conversations locales ou avec les circuits pour les communications interurbaines. Les charges incombant dès lors aux premiers abonnés d'un réseau seront tellement élevées qu'elles feront hésiter les intéressés et si, comme cela se produit le plus souvent, ces dépenses doivent elles-mêmes être couvertes par des avances remboursables, il faudra une nouvelle convention, formalité dont l'accomplissement entraînera un certain délai.

En vue de réduire, dans ce cas, les charges incombant au premier abonné du futur réseau et aussi pour hâter l'installation du poste d'abonnement, on a inséré dans les conventions qui, à l'ocasion de l'installation du téléphone dans une localité, ne prévoient qu'une cabine seulement, une clause stipulant que le prêteur s'engage à faire l'avance nécessaire à l'établissement du réseau dans cette localité, lorsque l'Administration en aura reconnu l'utilité (1).

(1) Arrêté de M. le Sous-Secrétaire d'Etat, P. et T., du 7 mars 1912.

*2° Montant de l'avance.* — Le directeur départemental ne doit fournir aux pétitionnaires que les indications qui précèdent. Il ne peut, avant d'avoir consulté l'Administration Centrale (Direction de l'Exploitation Téléphonique), faire connaître les conditions dans lesquelles l'installation demandée sera reliée au réseau général, ni le coût probable. Il consigne sur une fiche spéciale (1) les renseignements techniques qui sont nécessaires au service intéressé pour l'étude de la question. Les justifications relatives à l'utilité de l'amélioration désirée sont exposées en même temps que sont signalées, s'il y a lieu, les difficultés particulières de construction (2).

L'Administration détermine alors « le mode de rat-
« tachement de la localité en tenant compte des lignes
« déjà existantes, des projets en cours et des besoins
« du réseau. Le point de raccordement est choisi en
« vue de la constitution rationnelle et économique du
« réseau général. Elle évalue le montant des dépenses
« à engager pour la réalisation du projet et elle porte
« immédiatement ces renseignements à la connaissan-
« ce du directeur départemental qui les communique
« sans retard aux intéressés. » (3).

Il faut observer, dès à présent, que la somme qui est ainsi indiquée aux prêteurs éventuels comme devant être le montant de l'avance qu'ils auront à consentir pour la construction des réseaux et des circuits téléphoniques, ne correspond pas au montant des dépenses qui seront engagées pour l'exécution du projet demandé. Le chiffre exact ne pourrait être fixé qu'après une étude sur place et après l'établissement de devis,

(1) Modèle reproduit à l'appendice 75 de l'Instruction générale, P. et T. Tome VI.

(2) Art. 5038. Instr. générale, Tome IV.

(3) Art. 5039. Instr. générale, Tome IV.

travaux assez longs qui ne pourront être demandés aux services techniques que lorsque les intéressés se seront déclarés prêts à verser les fonds. Il convient de noter, en effet, que les frais de construction varient considérablement avec les terrains de nature différente, avec les difficultés de pose des nouveaux circuits et de remaniements des artères existantes, avec les commodités de transport, etc.

Aussi, dans la pratique, le montant des avances est-il indiqué d'après un barème forfaitaire basé sur les prix moyens : 1° de revient de la construction des lignes ; 2° d'achat et de mise en place des tableaux ou postes téléphoniques. Dans ces conditions, on ne tient pas compte des dépenses qui seront réellement faites et qui pourraient être supérieures aux avances demandées. L'Administration établit ses évaluations principalement d'après les travaux antérieurs et d'après les résultats des dernières adjudications de matériel.

Il s'en suit que ces indications ne sont pas fermes et qu'elles sont sujettes à révision tous les six mois environ (1). Les directeurs départementaux sont, par conséquent, invités à faire connaître aux intéressés que les chiffres donnés sont susceptibles d'être rectifiés lorsque le service sera en mesure d'entreprendre les travaux correspondants. En temps normal, les modifications de prix ne sont pas importantes. Les Conseils généraux ou municipaux, les Chambres de Commerce ont donc les éléments suffisants pour délibérer sur les projets d'emprunts à contracter.

*3° Conventions.* — Cette indication ayant été donnée aux intéressés et ceux-ci admettant le raccordement décidé, l'Administration fait parvenir au directeur dé-

(1) Art. 5040, Instr. générale, Tome IV.

partemental un modèle de la convention à passer avec les prêteurs. Des types différents de contrats sont établis selon que l'on demande un réseau local seul, une ligne seule ou encore un réseau local et une ligne, ou enfin une cabine et une ligne.

Ici, l'on trouve les modalités admises en vertu des errements suivis avant 1908 et qui ont été autorisés définitivement par l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910. Si les prêteurs sont titulaires d'un compte d'avances téléphoniques, le contrat revêt la forme d'un avenant à la convention initiale ou fait suite à un avenant précédent. Le contrat est encore passé en avenant s'il s'agit d'un compte soldé ouvert à nouveau.

En cas de fusion d'une avance consentie par un prêteur avec celle qui a déjà été faite par un autre prêteur, le contrat constitue également un avenant à la convention ou à l'avenant précédent sur lequel figure le cédant. On doit y joindre une expédition du traité qui est intervenu entre le cédant et le cessionnaire, traité qui est distinct de l'acte de cession proprement dit (1).

Dans le cas où l'on est en présence d'un seul prêteur, la convention n'offre aucun caractère particulier. S'il y a plusieurs prêteurs, il peut être passé une convention spéciale avec chacun d'eux ou une convention unique établie en autant d'exemplaires qu'il y a de parties contractantes en indiquant la quote-part de chacun des intéressés.

S'il s'agit d'une collectivité non constituée, le contrat est signé par un délégué ayant des pouvoirs à cet effet ; la procuration correspondante est annexée à la convention. En ce qui concerne les collectivités constituées, la formalité est accomplie par le représentant légal, habilité spécialement ou désigné par les statuts.

(1) Art. 5041 à 5047, Instr. générale, Tome IV.

Quand l'avance doit être versée par une commune, la convention doit être conclue avec le maire et appuyée de l'extrait d'une délibération approbative du Conseil municipal. Si les fonds proviennent en tout ou en partie de souscriptions privées ou de subventions, la commune en fait recette à son budget et assume la charge des répartitions ultérieures de produits et la responsabilité des engagements stipulés au contrat (1).

Si le circuit doit desservir deux communes, l'Administration s'applique autant que possible à ne traiter qu'avec l'une d'elles, les municipalités s'entendant pour la constitution de l'avance et pour le partage des sommes provenant de remboursements subséquents. Si l'accord ne peut se faire, l'Administration fait des conventions distinctes.

Enfin, plusieurs communes peuvent solliciter simultanément la création du service téléphonique avec le rattachement au réseau général. Elles peuvent demander que ces améliorations soient groupées et qu'il soit établi, à cette occasion, un projet d'ensemble. Le Conseil général, saisi par le Préfet, se substitue à ces communes et prend l'engagement de verser l'avance nécessaire. Par une délibération, il donne à ce haut fonctionnaire les autorisations nécessaires pour la signature de la convention aussi bien que pour les versements à effectuer.

Le Conseil général peut répartir les charges des intérêts entre les communes appelées à profiter de l'amélioration, jouant ainsi le même rôle que lorsqu'il fixe les contingents à fournir pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Cette désignation peut porter sur d'autres communes que celles qui sont traversées par les chemins, sur celles, par exemple,

(1) M. Baradel, Manuel du Service Technique, p. 353.

auxquelles ces chemins servent de débouché, etc. (1).

Les remises de fonds pourront être échelonnées, en concordance avec l'exécution des diverses parties du programme adopté. Il en est souvent ainsi, car l'Administration fractionne les travaux, afin de n'avoir pas à accumuler inutilement du matériel qui peut lui manquer ailleurs. Dans tous les cas, le Conseil général prend avec les communes intéressées les arrangements qu'il juge nécessaires, en dehors de toute intervention du service des Postes et des Télégraphes.

Enfin, il convient d'observer que toutes les conventions stipulent que l'Etat est propriétaire des lignes construites et que l'Administration fixe, suivant les besoins du service, les conditions et le mode d'exploitation des réseaux et circuits ou qu'elle peut utiliser ces lignes au mieux de l'intérêt général pour le service des localités qui sont ou pourront être desservies par elles. Une clause réserve à l'Etat la faculté de mettre, à toute époque, fin à la convention en remboursant le solde restant dû sur la somme avancée.

*4° Constitution du dossier.* — La convention ainsi préparée est adressée par le directeur départemental aux contractants avec un avis les informant que le versement de l'avance prévue sera demandé aussitôt que le service sera en mesure d'entreprendre les travaux. Cette pièce dûment signée et accompagnée des documents annexes est envoyée au Sous-Secrétaire d'Etat des Postes et Télégraphes.

Les intéressés sont, en même temps, prévenus que rien ne sera négligé afin que, dans la mesure des

(1) Loi du 21 mai 1836, art. 7. Inst. ministérielle sur les chemins vicinaux du 24 juin 1836, art. 7; loi du 10 août 1871, art. 46, n° 7 ; Traité pratique des Chemins vicinaux, par M. Henry.

moyens d'action dont l'Administration dispose, le projet puisse être réalisé dans le moindre délai possible. Cette assurance leur est nécessaire car ils vont aussitôt prendre leurs dispositions pour emprunter la somme à verser et ils assumeront à partir de ce jour la charge des intérêts. Tout retard administratif les priverait, quelquefois pendant plusieurs mois, des remboursements de produits qui doivent servir à l'amortissement de l'avance et leur imposerait ainsi une prolongation coûteuse du loyer de ce capital.

A cette occasion, le directeur départemental règle définitivement avec les intéressés les questions relatives à l'aménagement du local et à la gestion du service. Il leur fait fournir, dans ce but, un engagement dont le modèle est reproduit aux appendices n° 75 de l'Instruction générale (1). Quand elle est exigée d'une municipalité, la déclaration dont il s'agit doit être signée par le maire agissant au nom et pour le compte de la commune, en vertu d'une délibération du Conseil municipal dont un extrait revêtu de l'approbation préfectorale doit être produit. Le cas échéant, il y a lieu de prévoir les dispositions relatives au service télégraphique qui sera assuré sur le circuit téléphonique.

Dans l'intervalle, les services techniques procèdent aux études de construction ou de transformation des lignes, en tenant compte des indications données en premier lieu par l'Administration Centrale. On établit ainsi le devis des dépenses à faire et le relevé du matériel nécessaire. On peut ensuite fixer la date probable à laquelle les travaux pourront être exécutés en tenant compte non seulement des opérations en cours ou à réaliser à bref délai, mais aussi de la situation

(1) Tome VI.

des approvisionnements de matériel. Le bureau compétent (Direction de l'Exploitation Téléphonique, 3e Bureau) précisera, d'après ces indications, l'époque à laquelle le versement devra être provoqué.

5° *Mesures de réalisation.* — La convention peut être alors approuvée par le Sous-Secrétaire d'Etat des Postes et des Télégraphes. Un exemplaire en est envoyé au directeur à qui il est prescrit d'inviter le préfet, le maire, le représentant de la collectivité ou le particulier intéressé à verser à la caisse du receveur des Postes de la localité le montant de l'avance convenue ou le premier acompte s'il s'agit de travaux fractionnés.

Les bureaux intéressés de l'Administration Centrale sont avisés des encaissements. Il en est pris note par ces bureaux sur un répertoire journalier, sur un livre d'enregistrement des conventions, sur la situation ouverte au nom du prêteur et sur un registre de comptabilité détaillant, compte par compte, toutes les opérations auxquelles donnent lieu les avances remboursables. En même temps, les devis que les directeurs avaient soumis à l'examen de l'Administration Centrale leur sont renvoyés approuvés avec l'ordre d'exécuter les travaux.

Dès que les cabines, les réseaux ou les circuits sont en état de fonctionner, ils sont ouverts, non plus par le Sous-Secrétaire d'Etat, mais d'office par les directeurs, en conformité des mesures de décentralisation récentes (1). Auparavant, les autorisations d'ouverture étaient données par l'Administration Centrale qui arrêtait notamment la liste des localités appelées à bénéficier de taxes réduites en raison de diverses considérations (faible distance, groupement dans le même can-

(1) Bull. n° 29, de 1917, p. 937 ; bull. n° 21 de 1921, p. 631.

ton, ou rattachement à des cantons limitrophes) (1). Actuellement, cette intervention n'est plus nécessaire que pour la mise en service des circuits interdépartementaux.

L'instruction professionnelle du gérant est complétée ; si la mesure est reconnue indispensable, le directeur peut détacher un agent pendant un ou deux jours pour donner sur place toutes les indications utiles. Les frais correspondants incombent au service ; mais s'il se produit un changement de titulaire, la dépense nécessitée par l'instruction du nouveau gérant est à la charge de la commune (article 5060 de l'Instruction générale).

*6° Application à l'Algérie.* — En Algérie, la procédure, dans ses grandes lignes, est la même qu'en France. Dès que le Gouvernement Général est saisi d'un vœu tendant à obtenir la création du service téléphonique, il fait procéder à une étude par le directeur départemental des Postes et des Télégraphes. Il convient de remarquer que, dans la Colonie, l'avance porte sur la totalité des dépenses réelles à engager pour l'amélioration demandée. Le devis de prévision doit donc être établi, dès le début, en même temps que l'avant-projet.

Le montant de l'avance est ainsi indiqué aux intéressés si la solution proposée par le chef de service consulté est approuvée par le Gouvernement Général. Dans la plupart des cas, les fonds de concours sont fournis par les Chambres de Commerce qui empruntent la somme nécessaire à la condition que les unités ad-

(1) Décret du 7 mai 1901, art. 21, bull. n° 9 de 1901, p. 245 ; décret du 26 novembre 1912, bull. n° 16 de 1912, p. 560 ; circulaire n° 36 du 5 décembre 1912, bull. n° 1 de 1913, p. 23 ; loi du 29 mars 1920, art. 35, bull. n° 5 de 1920, p. 190 ; Instruction 500-78 sur le service téléphonique, art. 19.

ministratives intéressées garantissent le paiement des intérêts et de la taxe correspondante sur le revenu des valeurs mobilières.

L'accord en vue de la répartition de ces dernières charges est provoqué par le préfet qui organise, le cas échéant, des conférences intercommunales. Il est confirmé, ensuite, par les délibérations des conseils municipaux qui prennent les engagements d'inscrire chaque année au budget communal les crédits nécessaires pour le paiement des intérêts et de la taxe précités, et aussi pour le reversement à la Colonie des frais d'exploitation du nouveau bureau téléphonique (1).

La contribution à payer de ce chef ira en diminuant chaque année, au fur et à mesure que les produits remis à la Chambre de Commerce intéressée permettront à cette assemblée de rembourser des fractions successives de la somme empruntée.

Cette même formalité est remplie par les commissions municipales dans les communes-mixtes de territoire civil ou militaire et dans les communes indigènes (2). Les délibérations sont approuvées par le préfet ou par l'autorité militaire.

Une expédition de l'extrait des procès-verbaux de séance est adressée au Service Central des Postes et Télégraphes qui se trouve ainsi en possession des engagements pris par les municipalités en ce qui concerne le remboursement des frais d'exploitation du service téléphonique.

Les Conseils généraux d'Algérie contribuent, en général, à la garantie du paiement des intérêts, solidai-

(1) Décision du 16 avril 1907 mettant à la charge des communes les frais d'exploitation téléphonique de certains bureaux.

(2) M. Girault, Principes de Colonisation et de Législation Coloniale, 3e vol., p. 136.

rement avec les communes, jusqu'à concurrence de 1 % du montant de l'avance prévue (1). Cette subvention annuelle est appréciable pour les nouveaux centres dont les ressources sont peu importantes.

Les extraits des délibérations sont communiqués par le préfet à la Chambre de Commerce du ressort qui est, en même temps, consultée sur le point de savoir si elle est disposée à faire au Gouvernement Général l'avance de la somme nécessaire. L'assemblée consulaire prend alors une délibération pour donner son assentiment et pour solliciter l'autorisation d'emprunter les fonds à un taux dont elle indique le maximum.

Le préfet transmet les délibérations des Conseils municipaux et de la Chambre de Commerce au Gouvernement Général (Direction de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation). Cette Direction communique le dossier, pour avis et observations, au Service Central des Postes et des Télégraphes ; elle provoque ensuite le décret qui, aux termes des articles 22 et 25 de la loi du 9 avril 1898 (2), doit être rendu sur le rapport du Ministre du Commerce pour permettre à l'Assemblée consulaire de contracter un emprunt.

Dès qu'il est en possession de l'ampliation de ce décret, le Service des Postes établit un projet de convention qui est envoyé au directeur départemental chargé de le soumettre à la signature du président de la Chambre de Commerce intéressée. Ce contrat est ensuite approuvé par le Gouverneur Général qui prend un arrêté de création visant la nouvelle installation.

L'Assemblée consulaire est alors invitée à constituer l'avance. Le versement de cette somme permettra de

(1) V. pour le département de Constantine, la délibération du Conseil général en date du 11 octobre 1902.

(2) Loi relative aux Chambres de Commerce, rendue exécutoire en Algérie par le décret du 30 octobre 1898.

procéder à l'exécution des travaux. Dans ce but, le devis de prévision établi par la direction départementale est soumis au visa du Contrôle des Dépenses Engagées et approuvé. Les approvisionnements de matériel sont complétés et l'installation est réalisée.

Le taux des emprunts contractés par les Chambres de Commerce a varié considérablement depuis la guerre. Il était de 3.60 à 3.80 % vers 1906, puis de 4 % vers 1913 et, après les hostilités, il a été porté à 6.95 %, chiffre qui a été encore augmenté après le 31 octobre 1920. Les fonds sont fournis aux assemblées consulaires d'Algérie le plus souvent par le Crédit Foncier de France.

L'article 25 de la loi du 9 avril 1898 porte que ces emprunts « peuvent être réalisés, soit avec publicité et « concurrence, soit de gré à gré, soit par voie de sous- « cription publique, avec faculté d'émettre des obliga- « tions au porteur ou transmissibles par endossement, « soit directement auprès de la Caisse des Dépôts et « Consignations ou du Crédit Foncier de France aux « conditions de ces établissements. »

En ce qui concerne cette dernière Société, les demandes élevées de prêts auxquelles elle a dû satisfaire dès la reprise des affaires ont absorbé la plus grande partie des disponibilités provenant des émissions d'obligations antérieures à 1920. Les taux ont dû être élevés en raison du prix de revient des emprunts ultérieurs lancés après d'autres opérations importantes de même nature : emprunts nationaux, emprunt algérien, etc. (1)

(1) V. à ce sujet, la loi du 18 avril 1922 ayant pour but d'apporter des modifications aux statuts du Crédit Foncier (J. O. du 25 avril 1922, p. 4270) ; fixation d'une limite au chiffre des obligations qui ne peut dépasser 50 fois son capital social ; ce rapport numérique a été successivement établi par les lois des 28 février 1852, 6 juillet 1860 et 4 octobre 1919.

Le taux a été fixé, dès 1921, au choix de l'emprunteur, soit à 8 % avec clause d'irremboursabilité pendant 15 ans, à compter de la date de réalisation totale des fonds, soit à 8.10 %, sans cette clause. Toutefois, les prêts de 1 million et au-dessus comportent nécessairement le taux de 8 % avec clause d'irremboursabilité pendant 15 ans, à compter de la même date (1).

## C. — EXAMEN DU CONTRAT

*1° Nature juridique du contrat d'avances.* — Il importe de préciser les caractères du contrat d'avances remboursables et de le classer dans les divisions données par les articles 1101 à 1107 du Code Civil. Le contrat est synallagmatique, car il y a bien engagement des deux côtés ; il est à titre onéreux puisqu'il est intéressé de part et d'autre ; il est, enfin, commutatif, en raison de l'absence de l'élément incertain qui pourrait entraîner un gain ou une perte pour l'une des deux parties.

Si on considère la distinction sous-entendue dans l'article 1107, on peut dire qu'il s'agit d'un contrat innommé sui generis (2). En effet, aucun des contrats pour lesquels le Code a établi des règles particulières dans les Titres VI à XIV n'a de rapport avec celui qui est passé à l'occasion des offres d'avances.

Le prêt, qui semble s'en rapprocher le plus, est unilatéral car il n'engendre d'obligation que du côté de l'emprunteur qui s'engage à restituer, tandis que la convention passée entre l'Etat et les collectivités ou les particuliers mentionne l'engagement de fournir une avance de montant déterminé.

---

(1) Bulletin de la Chambre de Commerce d'Alger, année 1921, n°s 228 et 230, p. 246 et 446.

(2) M. H. Berthélemy, Droit Administratif, p. 625 ; M. Hauriou, Droit Administratif, p. 798.

On n'est pas en présence, non plus, d'un contrat de louage et, en particulier, d'un marché, puisque l'Etat exécute lui-même les travaux et qu'il en reste propriétaire, ainsi que l'indique une des clauses de la convention. Ce n'est donc pas un marché de travaux et encore moins un marché de fournitures. Ce n'est pas davantage un marché d'emprunt ; on ne peut donner ce titre qu'au contrat passé après des négociations avec des banquiers en vue de l'émission d'un emprunt, pourparlers qui ont lieu surtout à l'occasion de la souscription publique.

A un autre point de vue, les avances téléphoniques ne constituent pas des libéralités, le remboursement étant promis par l'Etat (1). L'abandon des intérêts lui-même ne peut être considéré comme une libéralité, car il correspond à l'avantage que retirent les prêteurs en faisant construire des circuits ou des réseaux plus tôt qu'ils ne les auraient obtenus s'ils avaient dû attendre l'inscription des crédits au budget. En particulier, les Chambres de Commerce qui fournissent des fonds et les collectivités qui assument la charge du loyer de l'argent profitent de ces améliorations ou plus exactement elles en font profiter le commerce et le public dont elles gèrent les intérêts.

Si, d'ailleurs, les avances étaient assimilées à des libéralités, on en arriverait à conclure à la nécessité d'une autorisation préalable (2), ce qui serait évidemment exagéré. Les raisons pour lesquelles des précautions sont indispensables en matière de dons et legs

---

(1) Lebon, Arrêts du Conseil d'Etat, 26 juin 1874, Cne de Cuperly, T. 44, p. 610 et note du 13 novembre 1891, p. 656.

(2) M. Block, Dictionnaire de l'Administration, Article « Dons et legs ».

ne peuvent exister (1) pour les fonds de concours du service téléphonique.

Les conséquences pour l'Etat qui découlent du contrat d'avances ne sont pas très rigoureuses. En ce qui concerne les travaux, il n'y a pas de délai d'exécution, mais les protestations des prêteurs obligent à hâter la réalisation des projets. Quant au remboursement, l'Etat peut le presser grâce au mode d'assignation des recettes qui sera examiné plus loin et en vertu, également, d'une clause insérée dans chaque convention. Les prêteurs prévoient cette éventualité dans les traités qu'ils passent eux-mêmes avec les établissements financiers.

2° *Examen au point de vue fiscal.* — La loi du 22 frimaire an VII qui a codifié les dispositions en vigueur sous l'Ancien Régime a, en principe, rendu obligatoire l'enregistrement de tous les actes. Son article 70, § 3, n° 2, a cependant admis une exception en faveur de ceux qui sont passés dans l'intérêt général. Les cas d'exemption résultent des termes des articles 78 et 80 de la loi du 15 mai 1818 reproduits ci-après (2) :

Article 78. — Demeurent assujettis au timbre et à l'enregistrement sur la minute, dans le délai de vingt jours, conformément aux lois existantes :

1° les actes des autorités administratives et des établissements publics portant transmission de propriété, d'usufruit et de jouissance, les adjudications ou marchés de toute nature aux enchères, au rabais ou sur soumission ;

2° les cautionnements relatifs à ces actes.

Article 80. — Tous les actes, arrêtés et décisions des autorités administratives non dénommés dans l'article 78 sont exempts de timbre sur la minute et de l'enregistrement tant sur la minute que sur l'expédition. Toutefois, aucune expédition ne pourra être délivrée aux parties que

(1) Code Civil, articles 910 et 937.

(2) M. Block, Dictionnaire de l'Administration, article « Contrat administratif ».

sur papier timbré, si ce n'est à des individus indigents, et à la charge d'en faire mention dans l'expédition.

Les contrats d'avances ne sont pas visés par l'article 78, car ils ne sont pas des actes de gestion translatifs de droits réels ; ils échappent donc à la perception du droit proportionnel (1) et à la nécessité de l'enregistrement. Cette dernière formalité n'apparaît pas d'ailleurs comme étant utile, car l'adoption de la forme administrative implique l'authenticité de l'acte en vertu de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790 (2). La date certaine existe également par suite de l'approbation ministérielle sous forme de décision et par suite aussi des constatations faites dans les écritures des services intéressés, notamment au Ministère des Finances et à l'Administration Centrale des Postes.

Néanmoins, les contrats seraient, outre le droit de timbre de dimension, passibles du droit fixe (3), et non du droit proportionnel, au cas où les intéressés demanderaient expressément à les soumettre à la formalité de l'enregistrement (4).

Les mêmes caractères et les mêmes avantages subsistent pour ces actes dans les cas où ils sont passés avec

---

(1) Circulaire n° 2842, § 14, du 9 juin 1893 de la Direction Générale de l'Enregistrement ; instruction n° 39 et circulaire 650 A du 1er octobre 1901 relatives aux conditions de création du service téléphonique, bulletin des P. T. T., de 1901, p. 375, rectif. bull. de 1903, p. 56 ; Instruction générale, art. 5041, Tome IV. Voir un cas analogue pour les conventions établies en vue de la protection des lignes de l'Etat intéressées par les installations d'énergie électrique industrielle, Circulaire du 27 mars 1914, bull. n° 4 de 1914, p. 115.

(2) M. Berthélemy, Droit Administratif, p. 99, note 1.

(3) M. Jèze, Cours élémentaire de Science des Finances, p. 952.

(4) Instruction n° 2601 de la Direction générale de l'Enregistrement.

des particuliers ; ce sont encore des actes administratifs profitant de l'immunité d'impôt accordé par l'article 80 de la loi du 15 mai 1818.

Cette exemption n'est pas applicable aux actes en vertu desquels les communes, les chambres de commerce, les particuliers, etc., cèdent leurs droits à un département en vue de l'exécution d'un programme d'extension. Il semblerait, à première vue, que ces actes de cession dussent échapper à la perception des impôts puisque, dans bien des cas, ils sont passés sur la demande de l'Administration et que leur objet est d'assurer, sous une forme indirecte, des subventions pour l'exécution de travaux publics.

L'immunité ne peut être accordée car les contrats dont il s'agit visent essentiellement la cession de la créance sur l'Etat dont il est titulaire le cédant vis-à-vis duquel le cessionnaire s'oblige à en rembourser le montant dans des conditions déterminées. Il en résulte donc un transport de créance avec un effet translatif tel qu'il est visé par l'article 78 de la loi du 15 mai 1818.

C'est, en effet, en dernière analyse, un acte portant transmission de jouissance de biens meubles, acte juridique de la nature de ceux qui obligeant, libérant ou transmettant (1), encourent le droit proportionnel d'enregistrement prévu par la loi du 22 frimaire an VII, article 69, § 3, n° 3, avec adjonction des décimes établis par diverses lois de finances.

Mais, à la suite de la cession, l'Administration passe une convention avec son nouveau créancier, par exemple, en vue de l'incorporation du compte d'avances des communes dans le compte du département. Ce n'est là qu'une confirmation du contrat conclu entre le cédant

(1) M. Block, Dictionnaire de l'Administration, article « Enregistrement ».

et le cessionnaire; or, ce contrat forme lui-même le titre véritable du transport de la créance entre ceux-ci. Le nouveau contrat confirmatif n'est passible, dès lors, que du droit de timbre de dimension et du droit fixe d'enregistrement, puisque le contrat primitif a déjà supporté le droit proportionnel (1).

Si la cession a été faite entre de simples particuliers et si elle a revêtu la forme d'un acte sous signatures privées, le contrat passé entre l'Etat et le cessionnaire doit être soumis à la formalité de l'enregistrement avec perception du droit proportionnel (2).

Il ne faut pas confondre l'acte administratif avec l'emprunt que contractent auprès d'un établissement financier les collectivités et les particuliers qui versent les fonds de concours. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est applicable à ces emprunts eux-mêmes; aucune exonération n'est prévue en leur faveur bien qu'il s'agisse d'avances ou de subventions en vue de travaux publics.

On ne saurait, d'ailleurs, tenter d'obtenir de l'Etat le remboursement de cet impôt au même titre que les avances téléphoniques. En effet, aux termes des lois de 1889 et 1890, l'Administration des Postes ne peut rembourser que les sommes qui lui sont fournies pour l'exécution des travaux prévus par les conventions et elle ne peut y affecter que les produits d'exploitation. Cette assignation est nettement déterminée et elle ne comporte aucun autre engagement de la part de l'Etat.

La taxe est donc bien exigible sur les intérêts de l'emprunt; le point de savoir qui doit la payer en définitive est à débattre entre les parties qui ont signé le

---

(1) Loi du 22 frimaire an VII, art. 68, § 1er, n° 38.

(2) Instruction de l'Administration de l'Enregistrement n° 3322 du 10 juin 1911, § 7, p. 54.

contrat correspondant, acte auquel l'Etat est resté étranger. En cas de litige, l'Administration pourrait recevoir commandement de rester, comme tiers-saisi, gardien du montant de cet impôt.

Ces difficultés ne peuvent pas se présenter quand l'offre de concours est faite par les chambres de commerce. Dans ce cas, en effet, les conseils municipaux des localités qui doivent profiter de l'installation projetée prennent, avant l'emprunt, des délibérations par lesquelles ils s'engagent à payer les intérêts et l'impôt sur ces intérêts.

*3° Contentieux.* — Le contrat d'avances est un acte administratif qui, d'après les divers classements adoptés, doit être considéré comme un acte de gestion publique, contractuel et individuel. La situation juridique qu'il crée est conforme à la légalité. Non seulement la convention est passée en vertu des deux lois des 16 juillet 1889 et 20 mai 1890, mais aussi les intéressés possèdent toutes les garanties voulues. Les règles de compétence et de forme sont respectées facilement et leur application ne donne lieu, en cette matière, à aucune obervation particulière.

Les prêteurs peuvent exercer des recours contre les irrégularités qui seraient commises par l'Administration. Ces recours sont exclus de la compétence judiciaire et ils sont compris dans le contentieux administratif par détermination de la loi.

Les contrats d'avances sont, en effet, intimement liés à l'opération de travaux publics (1) ; il s'en suit que les contestations auxquelles ils peuvent donner lieu doivent être soumises au conseil de préfecture qui, d'a-

(1) M. Hauriou, Droit Administratif, p. 799.

près l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, a la connaissance des litiges de cette catégorie (1).

L'idée de travaux publics domine le tout (2) et le Conseil d'Etat se borne à déclarer, pour justifier la compétence du conseil de préfecture, que l'engagement de fournir des avances, souscrit et accepté, doit être considéré comme constituant exclusivement un contrat administratif ayant pour objet l'exécution de travaux publics (3).

En matière d'avances remboursables, il semble bien qu'on n'ait à exercer le plus souvent que des recours de pleine juridiction pour faire constater une situation juridique; les difficultés ne paraissent devoir porter que sur la réalisation des conditions acceptées par l'Administration quant à la pose d'un circuit ou quant à la construction d'un réseau local, sur le remboursement des fonds au moyen des produits promis aux prêteurs, etc.

---

(1) Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, cette compétence est dévolue au tribunal administratif d'Alsace et Lorraine siégeant à Strasbourg (décret du 26 novembre 1919) avec faculté de recours au Conseil d'Etat (Doc. Ch. S. O. 1922, Annexe n° 4606 au p. v. de la deuxième séance du 29 juin 1922, rapport de M. Robert Schuman, Député).

(2) M. Berthélemy, Droit Administratif, p. 555. V. Lebon, Arrêts du Conseil d'Etat, 26 juin 1874, Cuperly, avec la note de la page 610 citant, au sujet de la compétence de la juridiction administrative, les ordonnances sur conflit 20 avril 1839, Cher, p. 233 et 7 décembre 1844, Dordogne, p. 630, l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 décembre 1846, commune de Nanteuil, p. 562 ; en particulier, au sujet de la compétence du Conseil de Préfecture, les arrêts du 2 février 1854, ville de Bayeux, p. 72 et du 21 mai 1867, ville de Nice, p. 506.

(3) Lebon, Conseil d'Etat, 13 novembre 1891, Commune de Nomécourt, p. 656.

Il n'y a que très peu d'hypothèses où des décisions concernant l'annulation, l'interprétation puissent être prises relativement aux avances téléphoniques. L'annulation pourrait être demandée, par exemple, si l'administré estimait que le contrat a été passé dans des conditions irrégulières. Quant à l'interprétation, elle pourrait être sollicitée au cours de l'examen, par les tribunaux judiciaires, des difficultés qui auraient surgi entre les contractants et des tiers; mais, bien entendu, cette interprétation serait donnée par les tribunaux administratifs (1).

Il faut observer à cette occasion que les contestations entre les prêteurs d'avances et les tiers qui ne figurent pas en nom dans la convention doivent être jugées par les tribunaux civils, lors même qu'elles concerneraient le marché. Tel est le cas d'un litige entre une collectivité qui a offert son concours pour une installation téléphonique et l'établissement financier qui lui a fourni les fonds nécessaires. Mais le conseil de préfecture serait compétent si la solution du débat pouvait intéresser indirectement l'Administration.

Remarquons aussi que l'attribution dévolue au conseil de préfecture par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII est d'ordre public et que, par suite, il n'est pas permis d'y déroger (2). Cette compétence est établie dans le but d'éviter toute perte de temps et d'économiser les frais. Elle se justifie dans la matière qui nous occupe parce que les prêteurs ont tout avantage à l'achèvement rapide des travaux et à la réduction des charges qu'ils assument pour payer les intérêts des avances consenties à l'Etat.

Enfin, il convient d'ajouter que celui qui a fait l'of-

(1) Berthélemy, Droit Administratif, note de la page 602.

(2) M. Block, Dictionnaire de l'Administration « Travaux Publics ».

fre est lié dès qu'elle est acceptée (1). De là découle l'importance de la constatation dans les écritures des Administrations centrales des Postes et des Finances et de l'inscription de la décision ministérielle approuvant la convention (2). Une situation analogue se retrouve dans les offres de concours pour les chemins vicinaux qui constituent, dès qu'elles ont été régulièrement acceptées, des engagements obligatoires pour les communes (3).

En ce qui concerne les garanties d'intérêts votées par les conseils municipaux, ces dépenses ont un caractère obligatoire et en cas de refus de paiement, le Préfet est prié d'intervenir pour faire inscrire d'office au budget de la commune intéressée le montant des sommes dont celle-ci est débitrice (4).

---

(1) M. Hauriou, Droit Administratif, p. 799; Lebon, Arrêts du Conseil d'Etat, 11 novembre 1903, département des Basses-Pyrénées ; 3 août 1900, Villefranche d'Albigeois; 22 mai 1909, ville de Béaune.

(2) V. ci-dessus, les formalités administratives, mesures de réalisation ; V. chapitre III, Régime actuel des fonds de concours, comptabilité de l'Administration Centrale.

(3) Avis du Conseil d'Etat du 8 juin 1843; il est fait application de l'article 149 de la loi du 5 avril 1884. V. Traité Pratique des Chemins vicinaux, par Henry.

(4) M. Baradel, Manuel du Service Technique, p .357.

CHAPITRE II

# LE VERSEMENT

## Indications préliminaires

*1° L'inscription au budget.* — En passant la convention, l'Etat s'engage à rembourser le montant de l'avance au moyen des produits des réseaux et des circuits qui seront construits; cette restitution et la manière dont elle s'effectue seront examinées plus loin. Mais le premier effet de l'obligation est d'astreindre l'Etat à réaliser les améliorations en vue desquelles les offres de concours ont été faites et acceptées.

Pour exécuter ces travaux, il faudra employer la main-d'œuvre nécessaire et utiliser du matériel. Il faudra, par conséquent, contracter des dettes administratives qui seront transformées en dépenses publiques payables sur les crédits budgétaires (1). Il semble donc indispensable, à première vue, que le budget fixe et autorise les dépenses afférentes aux intallations téléphoniques de cette catégorie et aussi les recettes correspondant aux avances. Cette conception est conforme à la règle de l'établissement des prévisions avant le commencement de l'exercice financier et tient compte de la nécessité de l'autorisation parlementaire.

(1) Hauriou, Droit Administratif, p. 893.

Mais on peut faire remarquer aussitôt que les versements faits par les prêteurs sont destinés à couvrir exclusivement les frais résultant des installations qu'ils demandent. Il s'agit de recettes et de dépenses qui sont en corrélation étroite et qui pourront être intercalées à une période quelconque de l'exercice sans troubler l'équilibre. Ici, encore, la dépense commande la recette, les voies et moyens sont assurés et l'on peut autoriser ultérieurement cette adjonction, les mêmes chiffres étant portés en même temps à l'actif et au passif du tableau des prévisions.

Cette exception importante aux règles fondamentales qui doivent présider à la préparation du budget est très utile en matière téléphonique. Elle permet, si on l'admet, l'exécution des travaux dès que leur nécessité est reconnue. Sans développer, dès à présent, cette idée, on doit observer qu'il faut répondre de toute urgence aux besoins spontanés de l'activité commerciale et industrielle.

Il y a donc deux régimes possibles et aucun d'eux n'a été indiqué par les lois de 1889 et 1890, c'est-à-dire que ces textes n'ont pas précisé si les avances — et par contre-partie les dépenses — doivent être prévues au budget ou s'il faut les classer aux opérations dites hors budget, sauf à les rattacher, au moment de l'exécution des travaux, aux écritures d'un exercice financier déterminé.

*2° Les deux catégories de recettes.* — L'un et l'autre de ces deux systèmes peuvent être appliqués car la comptabilité du service des Postes comporte une division fondamentale en opérations budgétaires et en opérations de trésorerie. Ainsi, les recettes encaissées par les comptables sont classées de la manière suivante (1) :

(1) Art. 153-2162 X[e] fascicule de l'Instruction générale.

1° Les recettes sur contributions et revenus publics représentant les sommes qui sont encaissées, non pas à titre d'impôts proprement dits, mais comme conséquence de l'exploitation d'un service public. Ces recettes constituent un produit, un profit réel pour l'Etat. Elles viennent, dans ses caisses, s'ajouter aux autres revenus des différents ministères et le tout forme la somme globale de recettes dont la prévision a été faite dans la loi de finances;

2° les recettes provenant d'opérations de trésorerie qui sont bien des recettes au sens large du mot, car elles se rapportent à des sommes reçues, à divers titres, par les comptables. Elles ne font cependant que transiter par les caisses de l'Etat pour être remises ensuite aux ayants-droit. Elles se compensent par des opérations correspondantes de dépenses et ne sont que de simples mouvements de fonds; en somme, le Trésor reçoit d'un côté ce qu'il doit rendre de l'autre. On les a dénommées opérations de trésorerie parce qu'elles se règlent par des artifices d'écritures (1). Ce classement est analogue à la discrimination du service italien en recettes effectives et en mouvements de capitaux (2).

Les avances téléphoniques, selon le régime admis, peuvent être comprises parmi l'une ou l'autre catégorie de recettes. Ces imputations différentes entraînent des conséquences que nous nous proposons d'examiner. Elles ont été adoptées toutes deux successivement et elles ont fait apparaître des avantages et des inconvénients. En dernier lieu, l'Administration a retenu la seconde solution qui constitue le régime des fonds de concours.

---

(1) Frault et Séguin, Traité de comptabilité postale, introduction, p. 18; Léon Say, Dictionnaire des Finances, article Postes et Télégraphes.

(2) G. Jèze, Science des Finances, p. 144.

Le classement dans les recettes budgétaires a été adopté de 1904 à 1911. « Les ressources nécessaires « pour permettre l'établissement des circuits et des ré- « seaux téléphoniques étaient prévues chaque année « dans la loi de finances, l'Administration en avait donc « le libre emploi dès le vote du budget; les recouvre- « ments correspondants étaient ensuite poursuivis à « titre de recettes budgétaires » (1).

Par suite, le budget devait prévoir les crédits utiles pour l'exécution des travaux. Au fur et à mesure que les avances étaient versées, on pouvait prélever sur les crédits ouverts le montant de la dépense correspondant aux installations demandées.

Ce sont les modalités et les conséquences de ce classement que nous nous proposons d'étudier sous le titre I réservé à l'incorporation dans les recettes budgétaires. Le second mode d'imputation sera examiné au titre II spécial au régime des fonds de concours.

---

## TITRE I

# Incorporation dans les recettes budgétaires

### *A.* — AVANTAGES THEORIQUES

*1° Etablissement d'un programme annuel. — A priori,* l'avantage de ce régime consiste dans la possibilité d'établir un programme de travaux pour l'année entière en se basant sur le montant des crédits inscrits au budget.

(1) Bull. décembre 1911, p. 586.

L'Administration doit, en effet, savoir dans quelles limites elle peut se mouvoir pour faire la répartition des sommes dont elle dispose entre les services généraux d'achats d'une part et les départements d'autre part, et même, en ce qui concerne chaque département, entre les travaux d'entretien indispensables pour assurer le fonctionnement régulier du service électrique et les travaux neufs qui permettent de faire les créations ou les améliorations reconnues nécessaires.

A la suite d'une série d'éliminations et de classements minutieux, elle examine les propositions établies par les directeurs départementaux sous la forme de devis annuels ou états de situation, pour les travaux d'entretien, et de devis spéciaux pour les travaux neufs (1). Elle apprécie l'utilité ou l'urgence du projet, l'importance de la dépense et elle indique à chaque service l'ordre dans lequel seront exécutés les travaux.

Elle se base sur les résultats de cette ventilation pour ouvrir, pour « sous-répartir », des crédits aux services. Il convient ici d'observer que « l'ouverture des crédits « est une expression qui n'a pas le sens qu'on lui donne « dans la comptabilité générale, c'est une simple au« torisation d'engager la dépense dans les limites « fixées » (2).

Pour disposer ensuite des crédits qui sont ainsi ouverts au budget, il y aura lieu d'émettre des ordonnances de délégation, actes par lesquels le ministre autorisera les chefs de service ordonnateurs secondaires à délivrer des mandats de payement au profit des créanciers. Cette opération est faite après le décret de distribution mensuelle des fonds qui est préparé au moyen des demandes des ministres basées elles-mêmes sur les

(1) Instruction Générale, art. 6312 et suivants, tome V.
(2) Baradel, Manuel du Service Technique, p. 551.

besoins des chefs de service précités et dans la limite des crédits sous-répartis (1).

*2° Constitution d'un aprovisionnement de matériel.* — Les dépenses dont le paiement est ainsi effectué concernent le matériel et le personnel; cette division est fondamentale et exclut tout chevauchement. La distinction qui était déjà prescrite par l'article 1er de l'arrêté des Consuls du 13 brumaire an X, est rappelée par l'article 9 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique et par la loi du 29 janvier 1881. Les Commissions du Budget se sont toujours assurées de cette séparation qui a été réalisée, le cas échéant, par l'augmentation du nombre de chapitres (2).

Quand l'Administration connaît les disponibilités dès l'ouverture de l'exercice, elle peut constituer ses approvisionnements ou elle peut prendre ses dispositions pour être en mesure de donner satisfaction, autant que possible, aux demandes qui lui parviennent pendant l'année.

Elle évalue les besoins, d'après les indications que lui fournissent les services; elle peut régler ses achats, procéder aux adjudications d'ensemble qui sont préférables aux adjudications fractionnées dont les résultats sont onéreux pour le Trésor.

Elle peut faire effectuer les livraisons de matériel dans les délais convenables pour que l'exécution des travaux ne soit pas retardée. Cet inconvénient doit être soigneusement évité dans le service téléphonique, car on se trouve en présence de prêteurs qui n'entendent

(1) Instruction Générale, art. 5971 et suivants, t. V.

(2) Voir par exemple rapport de M. Dupont, Sénat, Exercice 1911, p. 200, contrôle des crédits de personnel, des augmentations, mode de calcul par le traitement moyen. V. M. Jèze, Cours élémentaire de Science des Finances, p. 143.

pas assumer inutilement et longtemps la charge des intérêts des capitaux avancés à l'Etat.

Enfin, l'Administration peut prendre les dispositions utiles pour préparer le transport du matériel et la répartition dans les dépôts régionaux. Il s'agit ici de remédier à l'immobilisation prolongée et surtout à l'accumulation encombrante de ce matériel.

*3° Organisation des équipes.* — Les services, après avoir arrêté un programme ferme de travaux, pourront organiser les équipes en embauchant des ouvriers de main-d'œuvre exceptionnelle qu'ils occuperont en permanence, soit aux travaux neufs exécutés au moyen des avances, soit aux travaux d'entretien.

Il importe, en effet, de pouvoir s'assurer la collaboration d'ouvriers qui ont la certitude de ne pas chômer et qui acquièrent la pratique de la construction. Dans ces conditions, le rendement est amélioré et les risques d'accidents sont moindres.

Il n'en serait pas de même s'il fallait attendre que des avances soumises à un régime différent soit définitivement rattachées pour prendre les mesures nécessaires en vue de la réalisation des projets et pour se préoccuper de recruter un personnel auxiliaire temporaire. Les hommes ne seraient pas toujours disponibles et ils hésiteraient à abandonner leurs occupations du moment pour se mettre accidentellement à la disposition de l'Administration.

On ne trouverait le plus souvent que de la main-d'œuvre de valeur insuffisante et surtout peu stable. Tel est le cas, par exemple, des ouvriers agricoles dont le départ désorganiserait, chaque année, les équipes à l'époque des travaux de la moisson.

*4° Observation des règles budgétaires.* — Le système de l'incorporation des avances dans les recettes budgé-

taires est conforme aux principes qui doivent présider à la préparation du budget. On observe bien les règles essentielles indiquées par Léon Say : « Le budget doit « posséder l'unité, il doit être annuel, il doit être préa- « lable et il doit représenter une personnalité compta- « ble » (1).

Mais il faut reconnaître immédiatement que l'adoption de ce système n'implique pas nécessairement l'application stricte de la règle de l'unité. Il peut sans difficulté exister dans les budgets annexes; cette remarque a son importance puisque l'on décide en ce moment l'autonomie partielle du service des Postes. La règle de l'unité n'a pas, en effet, une valeur absolue, quand il s'agit de services industriels qui, tels que le monopole des Postes et des Télégraphes, ne travaillent pas dans un but fiscal et dont les recettes sont avant tout la rémunération des frais engagés pour assurer une exploitation méthodique (2).

Cependant, tout en admettant l'établissement de budgets annexes, on doit respecter la règle de l'universalité d'après laquelle toute recette, toute dépense doit figurer au budget (3). Cette disposition est bien observée dans le régime que nous examinons.

Le Parlement peut ainsi accorder au préalable, son autorisation pour toutes les opérations sans exception et l'Administration ne peut augmenter par des ressources

---

(1) Cité dans un article de M. Georges Michel, « De l'unité budgétaire considérée dans ses rapports avec les services industriels de l'Etat », l'Economiste français, du 22 avril 1899.

(2) Rapports de M. Clémentel, Bull. n° 17 de 1917, p. 488; n° 18 *bis* de 1919, p. 809; projet de loi n° 416 de 1920 concernant la réforme financière du service des Postes, exposé des motifs, p. 4 et 5.

(3) M. Jèze, Science des Finances, p. 137; M. Hauriou, Droit administratif, p. 896.

éventuelles les crédits qui lui ont été alloués. Ces précautions ne sont pas prises dans le régime des fonds de concours qui comporte la tenue d'un compte d'opérations de trésorerie hors budget, appellation suffisamment expressive; il convient de dire immédiatement que l'application de ce dernier système n'exclut pas toutes les garanties.

Les principes de la spécialité par exercice et par chapitre sont également respectés dans le régime de l'incorporation aux recettes budgétaires, puisque les évaluations sont toutes détaillées à l'avance avec leurs imputations respectives. Les services, en disposant des crédits, ne peuvent que se tenir dans les limites qui leur ont été fixées pour chaque objet de dépense et dans chaque division du budget. D'autre part, les encaissements faits au titre d'avances remboursables sont constatés par les comptables à un seul et même article des recettes budgétaires.

### *B.* — INCONVENIENTS DANS L'APPLICATION

*1° La règle de la pénultième.* — Mais on peut se demander si, dans ce régime, l'ouverture des crédits nécessaires faite dans la forme normale ne présente pas des inconvénients qui diminuent considérablement les avantages théoriques signalés. L'Administration éprouve, en effet, les plus grandes difficultés pour établir des évaluations exactes et sincères à l'époque prématurée où on les lui demande.

La préparation du budget est un travail administratif qui précède de trop longtemps le commencement de l'exercice budgétaire. Il est impossible de réduire ce délai étant donné, d'abord, le soin que met chaque ministre à préparer son projet dans lequel il désirerait fermement comprendre des améliorations et, ensuite, les

échanges de vues indispensables avec le Ministre des Finances chargé de coordonner l'ensemble.

Les régies financières peuvent, en principe, faire des évaluations assez approchées en tenant compte des causes qui, dans les comptes d'un exercice clôturé, se traduisent par une augmentation ou par une diminution de rendement des impôts de consommation, des impôts sur la richesse acquise ou des taxes qui, d'une manière générale, produisent en fonction de l'activité du pays (1). L'allure de la courbe des recettes peut être prévue en effectuant des corrections sur les éléments tirés de la situation précédente des recouvrements.

L'Administration des Postes, comme les autres services, ne dispose que des indications fournies par l'examen de documents résumant des faits qui se sont produits depuis dix-huit mois au moins. Mais elle ne peut pas opérer les rectifications utiles en combinant le système de la majoration avec celui de la pénultième.

En ce qui concerne plus particulièrement le service téléphonique, il n'existe aucune relation entre le montant des travaux d'une année exécutés au moyen d'avances remboursables et le coût de ceux qui sont effectués deux ans plus tard. Il suffit, pour s'en rendre compte, de dresser le relevé des crédits inscrits aux budgets des exercices 1905 à 1910, qui font partie de la période pendant laquelle on a appliqué le régime d'incorporation aux recettes budgétaires, puis de mettre en regard le montant des recouvrements d'avances pour construction de circuits et de réseaux (2).

---

(1) V. Exposé des motifs du projet de budget de l'Algérie pour l'Exercice 1923, par M. Steeg, Gouverneur Général, p. 8.

(2) Rapport de M. Dupont, Exercice 1911, Sénat, p. 279.

| Années | Prévisions | Recouvrements |
|---|---|---|
| 1905 | 10.748.000 | 9.326.505 |
| 1906 | 10.221.800 | 11.211.720 |
| 1907 | 9.326.505 | 11.160.977 |
| 1908 | 11.211.720 | 10.762.600 |
| 1909 | 11.160.977 | 7.963.211 |
| 1910 | 10.762.600 | 11.839.044 |

*2° Difficultés spéciales au service téléphonique.* — Les prévisions sont, en effet, d'autant plus difficiles à établir que l'on ignore quelles demandes pourront surgir dans un temps assez éloigné. Les causes d'incertitude sont nombreuses car le service téléphonique est en évolution constante aussi bien pour ce qui a trait aux constructions de lignes qu'en ce qui concerne les installations de bureaux et de postes; des perfectionnements inévitables et coûteux doivent être introduits dès qu'ils sont inventés.

D'autre part, le trafic varie dans des conditions déconcertantes et toute dérivation imprévue des courants commerciaux entraîne des demandes pressantes de création ou d'extension dans des régions qui ne paraissaient devoir être desservies que bien plus tard. On peut dire qu'on ne construit jamais assez vite les lignes téléphoniques.

Il ne faut pas perdre de vue que, souvent, le vœu d'une assemblée tendant à obtenir la construction d'un réseau étendu, entraîne les assemblées de toute une région à demander une semblable amélioration et qu'il est difficile à l'Administration de différer l'exécution de travaux pour lesquels on lui offre un concours financier complet et parfois immédiat.

Dans d'autres cas, on ne peut préciser, avant que le besoin soit né, quelles dispositions prendront les collectivités pour fournir les fonds nécessaires. L'Administration serait-elle en mesure de recueillir des in-

dices certains qui lui permettraient de comprendre dans un programme la construction d'une nouvelle ligne déterminée, qu'elle ignorerait si les départements, par exemple, pourraient, au moment voulu, contracter un emprunt ou s'ils désireraient fractionner leurs versements qui seraient alors échelonnés sur plusieurs exercices.

Les événements surprennent aussi bien les conseils généraux ou les conseils municipaux que le service lui-même. Ces assemblées insisteront dès qu'elles auront à leur disposition les sommes nécessaires pour les verser au plus tôt et pour que l'Administration se tienne prête à commencer les travaux quelle que soit l'importance des moyens en matériel et en main-d'œuvre qu'ils exigent. Il faut remarquer, au surplus, qu'il est de l'intérêt de tous que la construction soit réalisée rapidement et sans interruption.

Il n'est pas aisé de remédier aux difficultés signalées étant donné la brièveté de la période pendant laquelle les opérations complexes d'ordre technique, administratif, financier, que comporte un projet téléphonique doivent être faites dans le régime d'incorporation aux recettes budgétaires. La fin de l'exercice survient avant que toutes les formalités soient accomplies et le report sur l'exercice suivant désorganise les programmes.

On comprendra l'importance de ces inconvénients en notant qu'un département peut être en instance pendant plusieurs années pour la construction d'un circuit de grande longueur et que l'Administration ignore au cours de quelle session le conseil général intéressé pendra une décision et votera l'emprunt correspondant. L'adoption ou l'ajournement de quelques projets de cette nature peut faire varier les prévisions de plusieurs millions.

*3° Inconvénients des inscriptions superflues.* — Il y aurait intérêt cependant à pouvoir faire des évaluations exactes car toute inscription superflue pourrait, à la rigueur, faciliter des imputations irrégulières. En suivant de tels errements, on en arriverait à combler les insuffisances qui existeraient dans des articles mal dotés par suite d'erreurs commises lors de l'établissement des prévisions ou réduits intentionnellement par le Parlement. On pourrait aussi masquer des dépassements provenant d'une utilisation imprudente des crédits.

Les allocations étant supérieures aux besoins, l'Administration disposerait donc d'une somme importante qu'elle pourrait être tentée d'employer dans des conditions autres que celles qui sont prévues dans l'autorisation budgétaire et qui faciliteraient, par exemple, la constitution d'approvisionnement de matériel.

Avec les avances téléphoniques, dans le régime d'incorporation aux recettes budgétaires, ces excédents pourraient être obtenus de diverses manières. Au moment de la préparation du budget, l'Administration pourrait exagérer les demandes de crédits, en présentant des justifications imprécises, quelquefois même au-delà de la capacité de travail de ses services. Elle pourrait aussi majorer les barèmes qui servent de base aux évaluations.

Mais on pourrait encore arriver à ce résultat si l'Administration elle-même « s'abstenait de susciter les concours et de réclamer les versements » (1). Les crédits étant inscrits au préalable au budget, les services départementaux pourraient n'être guidés que par la seule préoccupation de se les faire déléguer, en restant dans les limites des chiffres fixés pour les dépenses

(1) Rapport de M. Couyba, Ex. 1910, Sénat, p. 325.

sans avoir à s'inquiéter si les recettes correspondantes sont encaissées ou non.

Il ne faut pas oublier non plus la tendance qu'ont les services à épuiser les crédits mis à leur disposition, de telle sorte qu'il n'y ait que peu d'annulations en fin d'exercice. « Les dotations budgétaires ne sont « pas la propriété des administrations. Celles-ci n'ont « pas le droit d'utiliser les reliquats de crédits subsistants après exécution normale des services, ni « les disponibilités produites par la non-réalisation « d'une mesure primitivement prévue... les dotations « budgétaires, mises à leur disposition et non à leur « discrétion, ne constituent pas un bien propre qu'il « leur est loisible en tout cas de consommer jusqu'à « épuisement. » (1).

*4° Conséquences des insuffisances de prévisions.* — L'activité des travaux facilitée par l'abondance des crédits, peut cesser brusquement l'année suivante si la dotation des chapitres afférents au service téléphonique est insuffisante. Les conséquences sont regrettables, car il faut licencier les auxiliaires temporaires faisant partie d'équipes qu'il sera difficile de reconstituer ultérieurement.

En outre, des offres d'avances importantes sont, dans ces cas, déclinées en raison de l'obligation imposée au service de se tenir, quant aux dépenses, dans les limites assignées par le budget. Il est difficile, alors, de faire admettre aux prêteurs qui proposent leur con-

(1) Lettre adressée par M. Doumer, Ministre des Finances, à ses Collègues, le 11 janvier 1922, publiée par le « Temps », du 14. V. également la circulaire du 12 mai 1922 de M. Raiberti, Ministre de la Marine, critiquant la tendance à « forcer abusivement les engagements en « fin d'année pour absorber les crédits d'un chapitre lar« gement doté ». J. O. du 17 mai 1922, p. 5192.

cours financier désintéressé qu'il n'est pas possible de réaliser, faute de crédits, des installations dont l'urgence est évidente. Ils « ne peuvent comprendre que « l'Etat, qui s'est investi du monopole de la construc- « tion des lignes télégraphiques et téléphoniques, ne « soit pas en mesure de faire immédiatement des tra- « vaux qu'on lui paie d'avance. » (1).

Les préfets, dans ces cas, après avoir vainement insisté au nom des conseils généraux pour qu'on accepte leurs versements, même si l'on ne peut faire aussitôt les travaux correspondants, se trouveront dans la nécessité de poursuivre le report des crédits inutilisés dans les budgets départementaux, ce qui ne leur permettra plus de constituer les avances que longtemps après, dans le cours de l'année suivante. L'Administration des Postes sera gênée par ces versements tardifs qui l'obligeront à hâter l'exécution des travaux avant l'arrivée de la mauvaise saison et à occuper, dans ce but, une main-d'œuvre dite « exceptionnelle », nombreuse et inhabile.

On pourrait, à la rigueur, ne demander le versement des avances que jusqu'à concurrence des crédits disponibles; le surplus des sommes exigibles pour la création du circuit ou du réseau envisagé ne serait réclamé qu'au commencement de l'année suivante. On ferait donc verser des acomptes successifs. Ces opérations fractionnées peuvent gêner les collectivités, en général les chambres de commerce qui font très souvent des avances pour le service téléphonique.

En effet, les assemblées consulaires empruntent elles-mêmes sur autorisation obtenue par un décret qui n'est pris qu'après la constitution complète du dossier. Or, ces formalités préliminaires sont compli-

(1) Rapport de M. Dumont, Exercie 1911, Chambre, p. 385.

quées et très longues; d'autre part, il n'est pas possible de savoir, plusieurs mois à l'avance, l'époque précise à laquelle un établissement financier pourra fournir les fonds nécessaires. Les prêteurs sont dans l'obligation d'accepter cette remise dès qu'elle leur est faite et de payer les intérêts à partir de ce moment, même si pour des raisons budgétaires l'exécution des travaux doit être différée ou échelonnée.

L'insuffisance de crédits peut n'affecter qu'une partie des chapitres du budget. Si la dotation pour le matériel est trop réduite, on sera obligé d'arrêter les travaux bien que les disponibilités permettent d'occuper encore des ouvriers. Si, au contraire, ce sont les crédits de personnel qui sont épuisés les premiers, le matériel s'entasse inutilement dans les dépôts où il se détériore. « Les ouvriers non commissionnés, employés « depuis plusieurs années dans les équipes, savent « que des travaux sont projetés, que souvent le maté- « riel est approvisionné et s'étonnent qu'il puisse être « question de les débaucher. » (1).

Pour remédier dans la mesure du possible à cette situation et pour ne pas refuser obstinément des avances qui ont été demandées auparavant et pour le versement desquelles les engagements nécessaires ont été contractés, le service pourrait essayer d'affecter à des travaux neufs téléphoniques la plus grande partie des crédits mis à sa disposition. L'entretien des lignes serait alors négligé et, pendant l'hiver, le nombre des dérangements serait fort accru.

Une telle méthode serait désastreuse pour l'exploitation et onéreuse pour le Trésor. Comme ces dégâts se produisent aux mêmes moments, il faudrait abandonner tout-à-coup les travaux neufs et d'extension afin de concentrer toutes les ressources en main-d'œu-

(1) Rapport de M. Dumont, Ex. 1911, Chambre, p. 386.

vre et en matériel pour la réfection des lignes qui n'auraient pu résister aux intempéries. On peut imaginer l'augmentation de dépenses qui résulterait pour l'Administration de ces déplacements imprévus du personnel et de l'outillage, du désarroi dans la construction, sans compter, surtout en matière de téléphone, les difficultés de fonctionnement du service sur les circuits en mauvais état (1).

*5° Difficultés relatives à l'exécution du budget.* — On peut encore faire ressortir que l'application stricte des règles de l'unité et de l'universalité qui a lieu dans le système de l'incorporation des avances aux recettes budgétaires conduit à une exagération. Du fait de l'introduction de leur montant dans les recettes et, par voie de conséquence, dans les dépenses, « l'orthodoxie financière est sauvegardée, mais le budget monte artificiellement et inexactement à un chiffre intimidant. » (2). L'inutilité de cette inflation a été signalée par M. Rouvier, Ministre des Finances, lors de la discussion du budget de 1889, à la Chambre (3).

Quant à la règle de la spécialité des exercices, il semble qu'il n'ait pas été possible de l'observer de 1904 à 1911, période pendant laquelle le système que nous examinons a été admis.

« L'économie des budgets a été faussée... Cela ressort, « d'ailleurs, de la note ci-après répondant à une question « posée par le rapporteur général au sujet de la date de « l'achèvement des travaux pour lesquels l'Administration « demandait des crédits supplémentaires. »

(1) V. au sujet des inconvénients des évaluations timorées, Délégations Financières Alg., Session mai 1913, tome 2, Assemblée Plénière, rapport de M. Aymes, section VI, P. T. T., Exercice 1914, p. 479.

(2) Rapport de M. Steeg, Ex. 1907, Chambre, p. 19.

(3) Rapport de M. Sembat, Ex. 1904, Chambre, p. 41.

« Tous les travaux en question ne seront pas terminés « le 31 janvier. Il n'en peut être autrement, en particu- « lier pour les travaux correspondant à des avances ver- « sées en fin d'année. A ce point de vue, la situation de « l'année 1910 n'a rien d'exceptionnel. Il en est ainsi « chaque année, et l'exercice 1910, qui a pris à son « compte le report des travaux correspondant à des avan- « ces faites en 1909, se déchargera à son tour sur l'année « 1911 des opérations qui n'auront pu être réalisées pen- « dant son fonctionnement. » (1).

Il s'en suivrait que l'Administration pourrait disposer, dans un tel système, d'un véritable fonds de roulement qui lui permettrait de dépenser « sans compter..., « sans même avoir à contrôler les devis présentés par « les services d'exécution, ni à surveiller la liquida- « tion... ne se tenant point pour obligée d'avoir un « programme de travaux arrêté à l'avance, pouvant « agir en toute liberté et sans solliciter l'approbation « du Parlement, couvrir au moyen de crédits affectés « à tout autre objet des imprévisions fréquentes et des « erreurs coûteuses. » (2).

Ces critiques présentent un caractère de gravité exceptionnel si l'on ajoute que le montant annuel des avances atteint un chiffre élevé relativement au total des produits téléphoniques. Bien que les errements administratifs n'aient jamais atteint ce degré d'irrégularité, on voit qu'il serait possible de transgresser la règle de la spécialité par chapitres de même qu'on pourrait masquer un dépassement en changeant l'affectation des crédits d'un exercice.

Mais cette crainte n'est pas justifiée, car les services de contrôle peuvent facilement intervenir et s'assurer de l'exactitude des imputations au moyen des documents tenus pour l'établissement, la liquidation et

(1) Rapport de M. Dupont, Ex. 1911, Sénat, p. 282.
(2) Rapport de M. Couyba, Ex. 1910, Sénat, p. 19.

le règlement des devis qui ont eux-mêmes des objets bien précis.

Enfin, l'intervention du Contrôle des Dépenses Engagées réduirait à néant toute tentative faite dans un but d'irrégularité. Actuellement, cet organisme jouerait un rôle d'autant plus efficace que ses pouvoirs ont été très étendus (1). Il faut ajouter que le décret du 3 août 1921 (2) portant réorganisation de l'Inspection Générale des Postes et des Télégraphes a institué le corps de contrôle administratif qui, d'après l'article 150 de la loi de finances du 12 juillet 1911, doit s'assurer de de la régularité de l'exécution du budget en même temps que de l'utilité des dépenses.

*6° Les crédits supplémentaires.* — Il semble, à première vue, qu'on pourrait prévoir au budget les dotations minima nécessaires pour l'exécution des travaux sur avances. Il suffirait alors d'établir des demandes de crédits supplémentaires dès que les besoins seraient nettement constatés. Toutefois, ces demandes ne peuvent pas toujours être déposées ou examinées en temps utile. Les services sont paralysés dans l'intervalle. Quand ces crédits sont accordés, il est quelquefois trop tard et il faut encore procéder à des annulations à la clôture de l'exercice.

---

(1) Lois de finances des 12 août 1919 et 30 avril 1921, loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des Dépenses engagées (J. O. du 14). V. à ce sujet: Doc. Ch. S. O 1917. Annexe n° 1387, J. O. du 10 mars 1918, rapport de M. Marin sur le règlement définitif du budget de l'exercice 1912 (Affaires étrangères) ; Doc. Ch. S. O. 1920. Annexe n° 620 au p. v. de la Séance du 25 mars 1920, proposition de M. Géo-Gérald sur le contrôle préalable de l'engagement des dépenses. V. également M. Jèze, Science des Finances, p. 212.

(2) J. O. du 27 août 1921; Bull. n° 13, de 1921, p. 373.

On peut alors faire remarquer qu'il est possible d'éviter ces retards en faisant application des dispositions de la loi du 14 décembre 1879 qui prévoit l'ouverture de crédits additionnels par décrets en l'absence des Chambres. La clause insérée dans ce texte législatif, d'après laquelle les décrets dont il s'agit « indiquent « les voies et moyens qui seront affectés aux crédits « demandés » (1) et qui est inspirée par la préoccupation de l'équilibre budgétaire, serait respectée dans le cas que nous examinons. En effet, la stabilité ne serait pas troublée car les dépenses nouvelles ainsi autorisées se balancent par l'encaissement du montant des avances.

On pourrait également prétendre, à première vue, qu'il n'y aurait pas échec au principe de l'autorisation préalable par le Parlement puisqu'il s'agirait d'un « service voté » figurant dans la nomenclature annexée à chaque loi de finances (2). Les réseaux et les circuits à construire au moyen d'avances remboursables seraient, dans ce cas, compris parmi les lignes télégraphiques et téléphoniques dont l'entretien et l'installation peuvent être exceptionnellement poursuivis au moyen de ces crédits additionnels.

Mais il s'agit là d'une procédure anormale; il semble bien que les Chambres, en donnant leur autorisation pour les dépenses que peuvent entraîner les « services votés », n'ont envisagé que les cas d'urgence incontestable ou de nécessité absolue, tels que, par exem-

---

(1) Jèze, Le Budget, p. 433.

(2) V., par exemple, la loi de finances de l'Exercice 1922, J. O. du 1er janvier 1922, p. 12, art. 143 et p. 75, Etat E : nomenclature des services pouvant donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires par décrets pendant la prorogation des Chambres, en vertu de l'art. 5 de la loi du 14 décembre 1879.

ple, l'entretien et les réparations extraordinaires des routes nationales, la dette publique, les pensions, les primes, etc. On peut étendre ces dispositions aux lignes électriques (1) qui devraient être construites ou réparées d'une manière impérieuse, mais on est en droit de contester une telle urgence aux travaux téléphoniques sur avances remboursables.

Or, si l'on veut s'en tenir au système de l'incorporation des avances aux recettes budgétaires, il faut admettre toutes les conséquences qu'il comporte. « Dès « l'ouverture de l'exercice, les autorisations sont dé- « finitives, chaque administration se trouve exacte- « ment fixée sur la nomenclature et le montant des « crédits dont elle peut disposer pour toute la durée « de cet exercice et sur les mesures nouvelles qu'il « lui est permis d'appliquer à des dates et dans des « conditions déterminées... Chacune des dotations bud- « gétaires votées par le Parlement représente le maxi- « mum infranchissable des dépenses qu'elles peuvent « faire en l'objet. » (2).

Ces considérations permettent de conclure à la nécessité d'en finir avec les crédits additionnels qui ont atteint, pour les exercices 1920 et 1921, des chiffres énormes. Ces pratiques constituent « dans la crise fi- « nancière sans précédent que traverse notre pays, « un danger de la dernière gravité, puisque, en rom-

---

(1) J. O. du 1er janvier 1922, loi de finances du 31 décembre 1921, p. 77, Etat E des services votés, Ministère des Travaux Publics, P. T. T. § 11°.

(2) Lettre de M. Doumer, Ministre des Finances, à ses Collègues, datée du 11 janvier 1922, V. le « Temps » des 14 et 18 du même mois.

« pant l'équilibre de nos budgets, elles compromettent « notre rétablissement possible. » (1).

On ne peut donc admettre un système qui implique l'ouverture de crédits supplémentaires. Déjà, pendant la période d'application de ce régime, les errements qu'il a fallu suivre ont provoqué des critiques sévères de MM. Poincaré et Doumer, en 1908 (2), reproduites dans le rapport de M. Couyba ,Sénateur, sur le budget de l'exercice 1910 (3) : « on se désaccoutume des pré- « visions exactes; on porte une atteinte chronique à « la règle de la spécialité des exercices; on se trouve « en face de véritables budgets rectifiés... Il y a là « un mal certain, visible à tous les yeux, qu'on ne « peut laisser sans remède. » Aussi, l'Administration a-t-elle adopté, de nouveau, en 1912, le classement des avances parmi les fonds de concours.

---

(1) Doc. Sénat S. O. 1922, Annexe 285 au p. v. de la 1re séance du 31 mars 1922, rapport de M. Henry Béranger, relatif à la régularisation des crédits ouverts par décrets sur l'Exercice 1921, J. O. du 7 juin 1922, p. 280 s. V. également art. 125 loi de finances du 30 avril 1921 et 175 loi de finances 31 décembre 1921. Voir motion de protestation énergique votée par la Commission Sénatoriale des finances présidée par M. Milliès-Lacroix contre les dépassements de crédits (articles du « Temps », 9 mars et 5 avril 1922). V. également, Ch. Doc., S. O. 1922, Annexe n° 4098 au p. v. de la Séance du 17 mars 1922, J. O. du 27 juin 1922, p. 417, rapport de M. Bokanowski au sujet de l'ouverture de crédits sur l'exercice 1921, rappelant que M. de Lasteyrie, Ministre des Finances « rou- « gissait de présenter au Parlement des cahiers de cré- « dits supplémentaires... ». ( Le « Temps », du 8 avril 1922).

2) Rapports, nos 237 et 2152 des 10 juillet et 7 décembre 1908.

(3) p. 22.

*7° Observations spéciales à l'Algérie.* — On peut se demander si des dispositions spéciales pourraient être introduites dans les règles de la comptabilité du budget de la Colonie pour remédier, le cas échéant, aux inconvénients résultant de l'incorporation dans les recettes et dans les crédits budgétaires des opérations afférentes aux avances téléphoniques.

Il convient, tout d'abord, de faire une distinction entre les deux cas où les avances versées ou à verser dans le courant de l'année sont, soit inférieures, soit supérieures aux recettes prévues et aux crédits ouverts.

Dans la première hypothèse, la réalisation des projets ne peut être différée, puisque l'Administration dispose de crédits suffisants pour exécuter les travaux dès que le prêteur accomplit ses engagements. Mais on ne peut éviter que les crédits restant disponibles en fin d'exercice tombent en annulation, car il n'est pas possible de les utiliser pour acheter du matériel qui serait employé pendant les années suivantes. Si des approvisionnements étaient ainsi constitués, on violerait la règle de la spécialité des exercices et on donnerait aux crédits une destination différente de celle qu'ont entendu leur affecter les Assemblées Financières de l'Algérie en votant le budget.

Dans le second cas, le montant des avances versées ou restant à recouvrer est supérieur au chiffre de prévision des encaissements et des crédits. On pourrait, pour remédier aux difficultés qui résultent de l'insuffisance de dotation des chapitres du budget, ne réclamer le versement des avances que jusqu'à concurrence des crédits ouverts et limiter au montant de ces mêmes crédits, les dépenses en matériel et en main-d'œuvre imputables sur l'exercice en cours. Le surplus serait réclamé aux prêteurs dès le commencement de l'année suivante.

Ce fractionnement des versements causerait une trop grande gêne aux intéressés. En Algérie, en effet, les avances sont faites notamment par les chambres de commerce qui ont, en général, un compte par installation. Pour chacun de ces comptes ainsi individualisés, elles font un seul emprunt qui est autorisé, chaque fois, par un décret spécial. On ne peut songer à augmenter le nombre de ces comptes et surtout à multiplier les formalités déjà compliquées de préparation des emprunts. D'ailleurs, ces assemblées préfèrent verser en une seule fois les sommes qu'elles obtiennent des établissements financiers après des pourparlers assez longs.

Les inconvénients éprouvés en France pendant la période de 1904 à 1911 se retrouvent donc aggravés dans la Colonie. Cette constatation est d'ailleurs inévitable, car le budget de l'Algérie ne présente pas, en ce qui concerne les travaux sur avances, la même élasticité de ressources, étant donné que les approvisionnements de matériel et les crédits de main-d'œuvre sont très inférieurs à ceux de la Métropole. On ne peut songer à hâter les installations en faisant, à la rigueur, des prélèvements sur les stocks existants ou en utilisant les équipes constituées, ce qui serait irrégulier.

Enfin, il faut ajouter qu'on ne peut pas, en Algérie, établir des demandes de crédits supplémentaires pour remédier aux insuffisances, le budget n'en comportant pas. On peut se demander, à cette occasion, si on ne pourrait faire appel aux disponibilités du fonds de réserve constitué pour recueillir, dans les années d'abondance, les excédents de recettes constatés en fin d'exercice. Cette possibilité n'existe pas, car il ne peut être fait de prélèvements sur ce fonds de réserve que pour le payement des dettes exigibles ou pour le remboursement d'avances consenties par la Métropole ou

encore en cas d'urgence résultant d'événements calamiteux, ainsi que le prévoit l'article 13 de la loi du 19 décembre 1900 portant création du budget spécial de l'Algérie (1).

En raison de toutes ces considérations, la Colonie a dû, comme la Métropole, adopter pour les avances téléphoniques la comptabilité des fonds de concours. Il faut enfin ajouter que le Contrôle des Dépenses Engagées est organisé au Gouvernement Général d'après des règles semblables à celles qui ont été admises en France (2).

---

## TITRE II

## Régime des fonds de concours

### *A.* — GENERALITES

*1° Les fonds de concours en général.* — Le classement des avances pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines parmi les recettes budgétaires présente des inconvénients surtout parce que leur montant doit être calculé au préalable. Il ne peut en être autrement, le chiffre des dépenses à effectuer en contre-partie de ces encaissemnts étant fixé impérativement par les Chambres.

Pour éviter ces difficultés dues à l'application stricte des règles qui doivent être observées pour la préparation et pour l'exécution du budget, on a adopté un au-

(1) Bulletin Officiel G. Gal, année 1901, p. 5; Girault, Principes de Législation Coloniale, 3e vol., p. 152.

(2) V. Décrets des 16 janvier 1902, 28 janvier 1908, 28 octobre 1909 et 13 février 1912.

tre mode de classement des recettes et des dépenses afférentes aux avances. Elles figurent alors parmi les opérations de trésorerie hors budget et elles sont soumises au régime des fonds de concours.

M. Jèze (1) définit ainsi ce dernier système : « il est « fréquent que l'Etat reçoive des fonds pour l'aider « dans des opérations d'intérêt public. Ceci arrive en « particulier pour la construction des travaux publics. « Des fonds sont promis par des départements, par des « communes, par des établissements publics, ou même « par de simples particuliers intéressés à ces opéra- « tions. Le concours ainsi promis à l'Etat n'a pas tou- « jours le même caractère. Tantôt le concours consiste « en promesse de sommes d'argent non remboursables, « tantôt c'est simplement une promesse d'avance de « fonds remboursables à une époque déterminée. Dans « l'un et l'autre cas, ces fonds de concours viennent « accroître les crédits budgétaires alloués par le Par- « lement. »

Le compte spécial de trésorerie qui est ouvert pour l'inscription de ces sommes, avec indication précise de leur origine, ne comporte pas une distinction d'exercice. Il constitue un compte d'attente dans lequel chaque budget prélève par voie de décret les sommes à employer pendant l'exercice. « Grâce à cette combi- « naison, l'équilibre budgétaire n'est plus compromis, « ces ressources dont on fait profiter le budget étant « toujours égales, concomitantes aux dépenses auto- « risées par décret qui lui sont imposées pour paye- « ment de travaux exécutés. » (2).

L'existence de ce compte spécial s'explique quand on

(1) Traité de Science des Finances, Le Budget, p. 397.

(2) Jèze, Emploi de la comptabilité des fonds de concours pour réaliser une assignation de recettes, R. S. L. F., 1912, 10e vol., p. 81.

analyse les notions de budget et de Trésor, avec M. Emile Worms (1) : « Si le budget est une personna-
« lité, le Trésor en est une autre et malgré leurs nom-
« breux points de contact, elles ont chacune une sphère
« d'action propre. Le budget nous représente l'ensem-
« ble des recettes et des dépenses d'une année, tandis
« que le Trésor est, suivant la définition imagée qu'on
« en a donnée, « le grand réservoir des ressources de
« l'Etat », où viennent affluer toutes les recettes de
« quelque nature qu'elles soient et d'où sont extraits
« aussi tous les paiements, tant effectifs que pour or-
« dre ou de trésorerie. »

Tandis que chaque budget a une durée bien déterminée, les comptes du Trésor ne sont pas compris dans des périodes annuelles et les opérations de recettes ou de dépenses peuvent y être inscrites sans qu'il soit nécessaire de fixer d'avance l'exercice auquel elles doivent être rattachées.

La réglementation des fonds de concours a fait l'objet de l'article 13 de la loi du 6 juin 1843 (2). Ces dispositions ont été reproduites dans l'article 52 du décret du 31 mai 1862 qui codifie les règles de la comptabilité publique, ainsi conçu :

« Les fonds versés par des départements, des communes
« ou des particuliers pour concourir, avec ceux de l'Etat,

---

(1) Essais de législation financière ; le budget de la France dans le passé et dans le présent, p. 287.

V. également, M. René Stourm, Le Budget, p. 254 et un article du même auteur sur les causes de la richesse du Trésor, intitulé : Les nouveaux procédés de Trésorerie, dans l'Economiste français, du 7 mai 1887.

V. aussi: création d'un service de fonds particuliers à la Trésorerie et dans les paieries principales de l'Algérie, Assemblées Financières Algériennes, Session ordinaire 1922, programme de la session, p. 265.

(2) Moniteur, du 9 du même mois, p. 1421.

« à des dépenses d'intérêt public, seront portés en recette « aux produits divers du budget; un crédit de pareille « somme sera ouvert par ordonnance royale au Minis- « tère des Travaux Publics, additionnellement à ceux qui « lui auront été accordés par le budget et pour les mêmes « travaux et la portion desdits fonds qui n'aura pas été « employée pendant le cours d'un exercice pourra être « réimputée, avec la même affectation, aux budgets des « exercices subséquents en vertu d'ordonnances royales « qui prononceront l'annulation des sommes restées sans « emploi sur l'exercice expiré. »

La procédure a été ultérieurement précisée par une décision du 6 juin 1863 qui, elle-même, a été d'abord annulée par la loi de finances du 29 décembre 1888, article 29, puis remise en vigueur par la loi du 26 décembre 1890 article 43 (1).

La législation des fonds de concours permet l'ouverture de crédits par décrets pour des sommes égales aux fonds versés à ce titre; ces crédits viennent s'ajouter dans le budget aux crédits accordés par les Chambres. « En conséquence, les dépenses qui y corres- « pondent sont soumises aux mêmes justifications, au « même contrôle de la part de la Cour des Comptes « et du Parlement. » (2).

D'autre part, les travaux peuvent demander, pour leur exécution, plusieurs années; les versements auxquels ils ont donné lieu ne peuvent pas, pour leur totalité, être affectés aux recettes d'un même exercice. Pour qu'ils puissent être maintenus à la disposition des ministres jusqu'à la fin des travaux, la loi du 6 juin 1843 a prévu la possibilité du report par décret, d'un exercice à l'exercice suivant, des crédits non employés.

---

(1) J. O. des 30 décembre 1888, p. 5575 et 27 décembre 1890, p. 6228.

(2) Léon Say, Dictionnaire des Finances, article « Fonds de Concours ».

*2° Les fonds de concours dans le service des Postes.* — L'Administration des Postes a fait fréquemment appel au concours des collectivités et des particuliers pour faire les installations qui lui étaient demandées avec insistance alors qu'elle ne disposait pas de crédits suffisants. Ces ressources nouvelles, encaissées à titre de fonds de concours, sont venues, après rattachement par voie de décret, grossir les allocations budgétaires et ont permis de faire face à des extensions et à des changements importants et imprévus.

A ce sujet, M. Sembat en retraçant l'historique des fonds de concours (1), expose la situation qui s'est produite, au début, pour le service télégraphique et qui, plus tard, devait se renouveler pour le service téléphonique. « Les crédits accordés furent employés « à l'établissement des lignes entre Paris et les chefs- « lieux des départements les plus importants. Le pu- « blic ayant été admis à se servir de la télégraphie « électrique, ces lignes devinrent bientôt insuffisantes. « Plus tard, l'abaissement des tarifs, en augmentant « le trafic, eut pour conséquence l'encombrement des « lignes nouvellement construites et l'apparition de « vœux émis par les municipalités qui désiraient bé- « néficier des avantages du nouveau moyen de com- « munication. Il eût fallu des sommes très impor- « tantes pour satisfaire toutes les demandes. L'Etat « fit appel aux municipalités... Cette mesure date de « 1864. Telle est l'origine des fonds de concours du « service télégraphique. »

Ce régime a été progressivement étendu à de nombreuses contributions aux frais d'établissement et même aux dépenses d'exploitation dans les diverses branches de l'Administration. M .Sembat, après l'exposé précité, donne l'énumération des 24 catégories de fonds

(1) Rapport, Ex. 1904, Chambre, p. 26.

de concours ainsi créés. Il reproduit les objections que la Cour des Comptes, dans son rapport au Président de la République sur les comptes de l'exercice 1886, ne devait pas manquer de présenter à ce sujet :

« L'article 13 de la loi du 6 juin 1843 qui constitue « le seul acte législatif réglant les concours des dé- « partements, des communes et des particuliers, ne « s'applique qu'aux fonds versés pour *exécution de* « *travaux publics*. Le décret du 31 mai 1862 qui n'a- « vait cependant d'autre objet que de coordonner en « articles des dispositions prescrites à diverses épo- « ques par des actes isolés et sans cohésion les uns « avec les autres, n'a pas exactement reproduit le texte « de la loi; il a substitué indûment aux mots *d'exécu-* « *tion de travaux publics* ceux de *dépenses d'intérêt* « *public.* »

On a, par suite de ces errements, étendu à des dépenses d'exploitation permanentes et annuelles, un régime qui n'est acceptable que pour des dépenses d'établissement. On a assimilé à des fonds de concours « des « sommes pouvant être exigées de tels ou tels parti- « culiers, en vertu de règlements ou à titre de rede- « vances, d'indemnités ou de réparations de dommages; « de telles sommes constituent des recettes publiques « à classer parmi les impôts et revenus. » (1).

Ainsi que le fait remarquer M. Léon Say (2), la participation obligatoire ou éventuelle des intéressés dans les frais d'administration n'a été comprise parmi les fonds de concours que « par extension et par voie d'analogie », mais on ne se trouve plus dans le cas d'exécution de travaux publics visé par la loi du 6 juin 1843.

(1) Féret du Longbois, Cours de Comptabilité et de droit budgétaire, p. 82 et 89.

(2) Dictionnaire des Finances, article « Fonds de Concours ».

Quant aux frais d'établissement proprement dits, le même auteur fait observer que « le concours apporté « à l'Etat peut être envisagé de deux manières diffé- « rentes; il peut consister soit en subsides non rem- « boursables, soit en avances ou prêts remboursables « à échéance déterminée ». Cette définition correspond à la division en dons et emprunts qui doit être respectée rigoureusement : « Si vous ne distinguez pas les « emprunts que fait l'Etat des dons qu'il reçoit, vous « méconnaissez les règles élémentaires de la comptabi- « lité; les dons sont de véritables recettes, les emprunts n'en sont pas. » (1).

Il convenait donc de réduire les cas d'application du système des fonds de concours. L'Administration des Postes ne rangea, par la suite, dans cette catégorie qu'un nombre restreint d'encaissements parmi lesquels figuraient les avances pour l'établissement de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines.

Pour se conformer aux observations formulées à plusieurs reprises par le Parlement et notamment par la Commission du Budget (2), l'Administration des Postes, d'accord avec le Ministère des Finances, décida d'incorporer ces fonds de concours au budget général. Cette proposition parvenue tardivement à la Commission du Budget de 1903 ne put être retenue avant le vote de la loi de finances. La réforme fut introduite dans le budget de 1904 et adoptée par les Chambres.

En 1912, à la suite de la constatation des difficultés qui ont été signalées plus haut, les avances faites

(1) Communication verbale faite à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, par M. Henri Germain, membre de l'Institut, reproduite par le journal « Le Temps », numéro du mardi 7 juillet 1903, citée par R. S. L. F., Volume du 1er semestre 1903, p. 515.

(2) Rapport de M. Sembat, Exercice 1902, Chambre, p. 33.

en vertu des lois de 1889 et 1890 pour le service téléphonique furent de nouveau soumises au régime des fonds de concours qui est encore appliqué (1).

## *B.* — COMPARAISON AVEC LE SYSTEME PRECEDENT

### a. — *Inconvénients évités*

*1° Préparation du budget.* — Les inconvénients du régime précédent sont bien atténués, certains même disparaissent avec les fonds de concours. Il importe de le faire ressortir en premier lieu pour bien marquer ensuite les avantages de ce dernier système.

Il ne saurait plus être question ici des difficultés éprouvées pour la prévision des recettes et, par contrepartie, des dépenses. Les opérations qui constituent la procédure des fonds de concours ne doivent pas être envisagées lors de la formation du projet de budget. Les recettes qui seront effectuées à ce titre ne peuvent faire utilement l'objet de prévisions puisque, d'une part, elles seront portées au fur et à mesure des encaissements à un compte d'attente hors budget et que, d'autre part, des crédits correspondants seront ouverts par des décrets successifs qui ordonneront des prélèvements sur ce compte de trésorerie.

« Le budget des recettes, en vue de permettre, en « fin d'année, l'inscription de sommes égales aux cré- « dits ouverts contient, à cet effet, une rubrique inti- « tulée « fonds de concours pour dépenses d'intérêt «public » avec la mention : *mémoire*. En fin d'exerci- « ce, dans la loi des comptes, on substitue à cette

(1) Article 28 de la loi du 13 juillet 1911; décret du 25 octobre suivant, J. O. du 11 novembre 1911, p. 8997, bulletin des P. T. T., décembre 1911, p. 584.

« mention *mémoire* la somme réellement affectée à des « dépenses effectuées (1) ». Cette opération est faite à l'état C du tableau des Voies et Moyens.

Quant au budget des dépenses, il suffit d'y ajouter aux dotations des différents chapitres qui le composent, les sommes indiquées par les décrets de rattachement qui interviennent lorsque l'exécution des travaux à effectuer sur avances est décidée.

2° *Application des règles budgétaires.* — « Avec le « système des fonds de concours, les avances versées « pour des travaux non effectués dans l'année sont « reportés à l'exercice suivant. Le compte de chaque « exercice ne fera donc ressortir que les crédits et les « dépenses appartenant réellement à cet exercice. » (2). La spécialisation par exercice est donc facilement obtenue par le moyen du compte de trésorerie d'attente.

En ce qui concerne la spécialité par chapitre, elle peut être aussi facilement observée. La répartition entre les différentes divisions du budget est faite, dans le premier système, au moyen d'un pourcentage qu'il faut, avec peine, calculer longtemps à l'avance, à l'époque de l'établissement du projet de budget. Dans le système des fonds de concours, elle peut n'être faite que lors de la préparation du programme des adjudications de matériel, des travaux, etc.

Il n'est même pas indispensable de faire ces dernières évaluations dès le commencement de l'année ; cette répartition peut être faite lorsque l'Administration ayant groupé plusieurs offres d'avances, organise

(1) M. Jèze, Science des Finances, p. 110 ; v. également un article du même auteur : « Emploi de la comptabilité des fonds de concours pour réaliser une assignation de recettes », R. S. L. F. 1912, 10e vol., p. 81.

V. ci-après Chap. III, Titre I, § B, le compte spécial.

(2) Rapport de M. Dupont, Ex. 1911, Sénat, p. 282.

l'exécution de l'ensemble. On tient alors compte plus exactement de la variété des travaux, des difficultés, spéciales à une région ou à une période déterminée. Les inspecteurs peuvent, en effet, en dressant chaque relevé peu de temps avant la réalisation du projet, prévoir d'une manière distincte et très approchée, non seulement les dépenses de personnel et de matériel, mais aussi pour chacune des deux catégories, la somme qui sera imputée sur chaque division du budget.

Les projets de décrets de rattachement soumis au visa du Contrôle des Dépenses Engagées peuvent être, dès lors, appuyés des devis et d'un tableau récapitulant par chapitres du budget la répartition des dépenses correspondantes.

Enfin, les inconvénients qui peuvent résulter de l'application de la règle de l'universalité ne se produisent pas dans le système des fonds de concours. L'observation stricte de ce principe est, certes, « une mesure « de probité et de clarté qui rend possible une vue « complète des mouvements des recettes et des dépen- « ses. » (1). Mais il faut observer qu'on évite ici, lors de la présentation du budget, une incorporation d'opérations nombreuses telle qu'il en résulte une déformation totale. Cependant, on peut dire qu'en définitive le principe de l'universalité est observé puisque toutes les recettes et toutes les dépenses figureront dans le règlement du budget.

*3° Exécution du budget.* — Il n'y a pas à craindre ici les inconvénients qui résultent de l'exagération ou de l'insuffisance des crédits. On peut même préparer, pour une période restreinte et pour une région bien délimitée, un programme basé sur des évaluations d'autant mieux exactes que l'exécution sera peu éloi-

(1) Rapport de M. Sembat, Ex. 1904, Chambre, p. 262.

gnée. Cet ensemble de projets, avec toutes les mesures de réalisation qu'il comporte et dont les dépenses correspondantes sont couvertes par des recettes spéciales, vient s'ajouter aux travaux prévus et autorisés par le budget qui reste néanmoins en équilibre.

On pourra prélever les crédits sur le compte d'attente et les rattacher au budget dès que toutes les dispositions auront été prises, quand on aura groupé les travaux neufs et les travaux d'entretien à faire dans le périmètre considéré, afin de ne pas disperser les équipes constituées à cet effet et quand on aura préparé les adjudications en vue de la fourniture et du groupement du matériel dans les conditions les moins onéreuses.

Au surplus, le rattachement serait-il fait d'une manière prématurée que les crédits restant disponibles en fin d'exercice feraient l'objet de reports sur l'exercice suivant, en évitant ainsi les annulations qui ont été si critiquées.

D'autre part, les retards qui, dans le système précédent, contrarient les prêteurs tenus de payer les intérêts des sommes empruntées en vue d'une avance à l'Etat, ne se produisent pas ici. L'Administration peut, en effet, prescrire, comme il sera exposé plus loin (1), l'exécution des travaux dès que le rattachement est prononcé et même simplement préparé, c'est-à-dire peu de temps après le versement des fonds, sans être gênée par des considérations relatives à l'insuffisance des prévisions budgétaires.

b. — *Avantages maintenus*

*1° Possibilité d'établir un programme.* — Il résulte des observations précédentes que les principes con-

(1) Amendement de M. Péchadre, Chambre, 1911. V. ci-après, même chapitre, possibilité de constituer un approvisionnement de matériel.

cernant l'exécution du budget qui paraissaient rendre indispensable l'adoption du système de l'incorporation des avances aux recettes budgétaires ne subissent pas d'atteinte sous le régime des fonds de concours. Il est même établi que leur application est plus aisée dans ce dernier système. Il importe de montrer maintenant que les autres avantages théoriques se retrouvent encore ici.

L'incorporation aux recettes budgétaires exige essentiellement que des prévisions soient faites, lors de la préparation du budget, en ce qui concerne le montant probable des avances qui seront encaissées dans le cours de l'exercice. Un programme est dressé d'après ces chiffres et les services peuvent s'organiser en vue de l'exécution des travaux dans les meilleures conditions possibles.

Il semble, à première vue, que le système des fonds de concours ne permette pas de prendre de telles dispositions. Il n'en est pas ainsi dans la réalité ; on peut et on a tout intérêt à procéder à des groupements, en tablant sur les constructions qui seront faites éventuellement, non seulement d'après les besoins reconnus, mais aussi d'après les vœux des corps constitués tendant à l'obtention d'une amélioration et d'après les délibérations des assemblées consulaires qui manifestent, en même temps, leur intention de contracter des emprunts.

On peut également se rendre compte des courants commerciaux d'échange (1) qui se forment dans un sens

(1) V. une indication analogue dans le bull. n° 21 de 1921, p. 650, instructions au sujet de l'acheminement des échantillons.

V. également « Les courants de circulation », tracé des nouvelles voies de chemins de fer, par M. Parandier (Dunod et Pinat, éditeurs, Paris).

déterminé selon les industries et les productions d'une région. Les indices sont recueillis alors que le mouvement des affaires est marqué ou va se dessiner ; les constatations faites à cet égard ont un caractère de précision qui manquerait à des prévisions établies 18 ou 24 mois à l'avance. Tous ces renseignements combinés permettent aux directions départementales de grouper les travaux neufs ainsi envisagés avec leur programme de révisions d'entretien.

C'est précisément un avantage du système des fonds de concours de pouvoir donner satisfaction à ces desiderata et répondre à ces besoins s'ils se manifestent subitement ou si les difficultés éprouvées pour le versement cessent spontanément ou encore si une déviation imprévue dans l'écoulement du trafic se produit. Ce système est plus souple car il n'est pas enfermé dans le cadre rigide de l'exercice financier. Il faut faire ressortir, à cette occasion, qu'on peut fort bien disposer des fonds dès le commencement de l'année grâce aux reports que réglemente l'article 52 du décret du 31 mai 1862 (1).

*2° Possibilité de constituer un approvisionnement de matériel.* — Le programme annuel, dans le premier régime, permet de constituer les approvisionnements de matériel puisque l'on connaît d'avance les besoins et le montant des achats à faire. Dans le régime des fonds de concours, théoriquement, il faut fractionner les adjudications qui ne devraient être lancées qu'autant que les avances ont été encaissées et après que les crédits correspondants ont été rattachés.

Comme les fournisseurs demandent des délais assez longs pour exécuter les commandes, la préparation des travaux devrait s'en trouver très gênée. En outre, pour

(1) V. ci-dessus, les fonds de concours en général.

provoquer les offres de l'industrie, on devrait pouvoir choisir le moment convenable d'après les circonstances qui influent favorablement sur la situation économique.

Il y a là un avantage marqué du premier système et il importe de pouvoir en faire bénéficier le second, car « si l'on appliquait strictement le régime des fonds « de concours, on retomberait dans les inconvénients « qui l'ont fait abandonner en 1904... l'Administra- « tion devant constituer assez longtemps à l'avance « ses approvisionnements, est obligée dès le commen- « cement de l'année, au moment où elle ne dispose pas « des avances qui seront votées ultérieurement, d'en- « gager des dépenses résultant de la passation de mar- « chés très importants. Il convient de lui donner la « faculté de tenir compte, dans ces engagements, des « ressources que lui apporteront successivement les « décrets de fonds de concours. » (1).

Ces facilités sont actuellement accordées à l'Administration, grâce aux dispositions votées par la Chambre des Députés, sur l'initiative de M. Péchadre et adoptées par la Commission des Finances du Sénat qui les a incorporées dans le 3e alinéa de l'article 28 de la loi de finances du 13 juillet 1911. Ce texte, qui appliquait, de nouveau, aux avances téléphoniques le régime des fonds de concours, stipule ce qui suit :

« un décret rendu sur la proposition du Ministre des « Travaux Publics, des Postes et des Télégraphes et « du Ministre des Finances, déterminera les conditions « d'application du présent article, notamment en ce « qui concerne l'engagement des dépenses. »

Ce décret, daté du 21 octobre 1911 (2), prévoit dans son article 1er, dernier alinéa, que :

(1) Rapport de M. Dupont, Exercice 1911, Sénat, p. 282.
(2) Bull. de 1911, p. 584.

« l'engagement des dépenses est valablement fait « jusqu'à concurrence des crédits budgétaires disponi- « bles augmentés du montant des bordereaux annexés « aux projets de décrets de rattachement communiqués « au Contrôleur des Dépenses Engagées. »

Il n'est donc plus nécessaire d'attendre la fin des formalités qui permettent l'adjonction des fonds de concours aux divers chapitres du budget. Les adjudications peuvent être groupées et lancées en temps opportun. Si les opérations préliminaires de la préparation des décrets ne sont pas terminées par suite de défaut de concordance entre les diverses écritures ou de l'irrégularité d'une pièce, l'approbation des marchés ne sera pas retardée et la confirmation des commandes pourra être faite aux fournisseurs qui prendront ainsi leurs dispositions pour l'exécution et la livraison.

### c. — *Applications de ce régime*

*1° Parts contributives des abonnés.* — Les inconvénients du système de l'incorporation des avances dans les recettes budgétaires se sont manifestés depuis plusieurs années à l'occasion de l'installation des nouveaux postes d'abonnés. C'est une question qui présente une grande analogie avec celle de la construction des réseaux et des circuits.

Toute personne qui demande à être reliée à un bureau téléphonique doit, en effet, supporter une partie des frais entraînés par la pose de la ligne qui desservira son domicile. Cette part contributive a été considérée, jusqu'à ce jour, comme recette budgétaire et les dépenses de construction ont été, par suite, liquidées au moyen des crédits ouverts annuellement, au service des Postes.

Mais lorsque ces allocations étaient épuisées, l'Administration se voyait obligée de refuser les demandes d'abonnement tant qu'elle n'obtenait pas les crédits

supplémentaires nécessaires pour faire les nouvelles installations. Il en résultait une situation préjudiciable aux intérêts du public qui pouvait avoir un besoin impérieux du téléphone. Le Trésor, d'autre part, n'encaissait pas la recette qu'auraient dû lui procurer la taxe des conversations et la perception des redevances d'abonnement.

Pour y remédier, il suffisait d'adopter la procédure des fonds de concours pour les versements effectués à titre de part contributive par les abonnés au téléphone pour l'établissement de leurs lignes. Tel a été l'objet de l'article 47 de la loi de finances du 31 décembre 1921 (1) :

« *A partir du 1er janvier 1922, seront soumis aux* « *règles de la comptabilité des fonds de concours les* « *versements effectués, à titre de part contributive, en* « *exécution de la loi et du décret du 29 mars 1920* (2), « *pour l'établissement des lignes principales et supplé-* « *mentaires d'abonnement téléphonique, ainsi que pour* « *les travaux de lignes nécessités par le transfert des* « *abonnements existants.* ».

Désormais, les versements de cette catégorie seront donc portés à la ligne spéciale ouverte parmi les recettes d'ordre proprement dites où elles recevront l'imputation de fonds de concours. Les crédits correspondants seront, ensuite, rattachés par décrets aux chapitres intéressés du budget des Postes, conformément aux prescriptions de l'article 52 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

L'adoption de cette mesure a entraîné, pour l'année 1922, une réduction de 27.400.000 francs sur les pro-

(1) J. O. du 1er janvier 1922; bull. n° 7 de 1922, p. 111.

(2) Loi et décret portant relèvement des taxes postales télégraphiques et téléphoniques, bull n° 5 de 1920.

duits du téléphone (1). L'importance de ce chiffre a fait hésiter la Commission des Finances du Sénat, mais la Haute Assemblée a admis néanmoins la réforme qui, ainsi qu'il a été dit pour les avances remboursables, et quels que soient les arguments présentés en faveur de l'unité et de l'universalité, tend à supprimer du projet de budget les inscriptions préalables entraînant une inflation exagérée.

En Algérie, les parts contributives dont il s'agit continueront à être classées aux recettes budgétaires jusqu'au 1er janvier 1923, les Assemblées Financières n'ayant été appelées à statuer sur cette question qu'au cours de leur session ordinaire de mai-juin 1922 (2). Le projet de budget pour l'exercice 1923 prévoit, à cet effet, une diminution de recettes de 400.000 francs (3).

Il y a lieu de noter, à titre documentaire, que ce mode de classement des sommes dues par les abonnés pour parts contributives aux frais d'établissement avait été adopté en 1887 et que l'Administration avait cru devoir incorporer ces recettes parmi les produits budgétaires à la suite des remarques faites par la Cour des Comptes au sujet du trop grand nombre d'opérations considérées comme fonds de concours (4).

*2° Maintien du régime dans le nouveau budget annexe.* — Le Gouvernement a déposé à la Chambre, le

---

(1) Doc. Ch. S. O. 1921, annexe 3160, rapport général de M. Bokanowki, J. O. du 21 décembre 1921.

Doc. Sénat, S. O. 1921, annexe 796, rapport général de M. Chéron, J. O. du 24 janvier 1922.

(2) Programme, p. 273 ; Délégations, 19 juin 1922 ; Conseil Supérieur, 28 juin 1922 ; homologation, Décret du 4 novembre 1922 (J. O. du 14).

(3) Projet de budget, p. 19.

(4) Bull n° 2, février 1887, Instruction n° 350 sur le service des réseaux téléphoniques de l'Etat, art. 22, p. 39.

22 décembre 1921 (1), un projet de loi relatif à l'extension du réseau et de l'outillage téléphoniques. La dépense qu'exigerait la réalisation du programme établi à cette occasion dépasserait 1600 millions. Elle serait encore plus élevée si l'on avait renoncé à solliciter le concours financier des collectivités et des particuliers sous forme d'avances remboursables, notamment pour le développement des réseaux départementaux. Le régime spécial établi par les lois de 1889 et 1890 est maintenu dans ce projet, mais il s'applique exclusivement à la création des réseaux urbains et des circuits de seconde importance.

En ce qui concerne les lignes d'intérêt général qui, avec l'amélioration du matériel dans les grands bureaux, forment l'objet principal du programme, on admet la possibilité d'utiliser les concours qui pourront être offerts, mais, pour cette catégorie de travaux, des modifications seront apportées au système des avances. C'est ainsi que le projet de loi prévoit que les prêteurs pourront contribuer aux dépenses à la condition que rien ne soit changé au programme bien arrêté, que le remboursement soit réparti sur une période assez longue allant de 20 à 25 années; par suite, des intérêts seront alloués pour ces avances. Il est stipulé que les conventions correspondantes devront être approuvées par un décret en Conseil d'Etat, étant donné qu'elles engagent les finances de l'Etat pour un long temps.

Enfin, le budget annuel prévoira le maximum des sommes qui pourront être ainsi empruntées. L'inscription des crédits affectés aux travaux de cette catégorie sera faite à la 2e section du budget annexe qui assurera l'exécution du programme précité et dont l'établissement est prévu par le projet de loi concernant la réforme financière du Service des Postes et des Té-

(1) Doc. Ch. S. E. 1921, annexe 3616.

légraphes (1). Il convient de rappeler que ce budget est divisé en deux sections réservées, l'une aux dépenses d'exploitation, l'autre aux dépenses de premier établissement.

Les avances téléphoniques, remboursables, aussi bien celles qui sont soumises au régime institué par les lois de 1889 et 1890 que celles qui seront réglementées par les dispositions proposées, seront traitées comme des fonds de concours. L'article 4 du projet de budget annexe stipule cependant que le rattachement aux crédits du budget n'exigera plus l'intervention des comptables du Trésor. Les fonds de concours seront donc encaissés directement et à titre définitif par les receveurs des Postes.

Les prévisions de recettes et de dépenses de l'Administration des Postes ont fait l'objet d'un budget annexe rattaché pour ordre au budget général de l'Exercice 1923 (2) et dont l'institution est réglementée par les articles 41 à 51 du projet de loi de finances. Sauf la prise en charge par les comptables des Postes, la procédure actuelle des fonds de concours continue à être appliquée aux avances remboursables des lois de 1889 et 1890 dont le remboursement sera toujours fait dans les mêmes conditions. La réglementation visant les avances offertes en vue de l'exécution du grand programme de travaux et qui avait été exposée dans le projet de loi n° 3616 précité, sera mise en vigueur.

Aucun changemgent important n'est donc apporté au régime des avances remboursables qui peut continuer à être appliqué même avec l'institution d'un budget

---

(1) Doc. Ch. S. E. 1921, annexe n° 3617, projet déposé également, le 22 décembre 1921.

(2) Doc. Ch. S. O. 1922, annexe n° 4220 ; projet de budget annexe adopté par la Commission des Finances de la Chambre le 23 septembre 1922, le « Temps » du 24.

annexe. Ces dispositions n'ont, d'ailleurs, donné lieu à aucune critique lors de l'examen des projets du Gouvernement concernant soit la réforme financière du Service des Postes, soit l'amélioration de l'outillage (1).

---

(1) Ch. Doc. S. O. et S. E. 1920 annexes n°s 416, 1042, 1499, 1997, 887 et 1998.

CHAPITRE III

# Les Opérations de Comptabilité et le Remboursement

## TITRE I

## Opérations de Comptabilité

### *A.* — REGIME ANCIEN DES RECETTES BUDGETAIRES

*1° Dispositions adoptées en 1904.* — Ainsi qu'il a été dit, pendant la période de 1904 à 1911, les ressources nécessaires à l'établissement de circuits et de réseaux téléphoniques ont été prévues chaque année au budget. L'encaissement des avances consenties à l'Etat pour l'exécution de ces travaux a donc été fait au titre des recettes budgétaires. Ce mode de classement a été prescrit par la loi du 30 décembre 1903 portant fixation du budget général des recettes et des dépenses de l'exercice 1904. Il a été porté à la connaissance des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des Finances par la circulaire de la Direction Générale de la Comptabilité Publique n° 1848 du 23 avril 1904.

Ce dernier document faisait suite à d'autres instructions en vertu desquelles différentes opérations qui,

auparavant, avaient été considérées comme fonds de concours, avec intervention du service du Trésor, devaient être effectuées exclusivement par les receveurs des Postes à titre de recettes budgétaires. Tels étaient, par exemple, les frais d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques d'intérêt privé dont le changement d'affectation avait été notifié aux comptables des Finances par la circulaire du 21 mars 1892.

En ce qui concerne le service des Postes, les règles à suivre au point de vue de la comptabilité ont été tracées aux receveurs par l'instruction n° 571 (1). Comme les nouvelles mesures d'incorporation aux recettes budgétaires visaient plusieurs catégories d'encaissements traités jusqu'alors comme fonds de concours, on admit qu'il y aurait, dans les écritures, deux nouveaux articles de recettes, le premier, intitulé « contributions « pour l'établissement de lignes et de bureaux télégra- « phiques et téléphoniques » et, le deuxième, « avan- « ces pour l'installation de bureaux et de réseaux té- « léphoniques et de lignes interurbaines. »

Le premier article ne comprenait que des contributions non remboursables et le deuxième, au contraire, ne recevait que des recettes provenant d'avances à rembourser en vertu des lois de 1889 et 1890. De la sorte, on facilitait tout rapprochement entre les recettes encaissées et les crédits votés chaque année.

2° *Ordre de perception.* — L'invitation à faire verser les avances était adressée aux directeurs départementaux par le bureau de la Vérification des Produits à l'Administration Centrale, auquel ressortissait, depuis le 1er janvier 1904, le recouvrement et la comptabilité des produits de tous les réseaux sans exception, produits compris désormais parmi les recettes budgétaires de toutes catégories, dont la perception était suivie par

(1) Bull. n° 3 de 1904, p. 89.

ce bureau. Auparavant, les recettes provenant des abonnements téléphoniques des réseaux dont les avances n'étaient pas encore remboursées étaient signalées au bureau du Contrôle et de l'Ordonnancement des Dépenses qui centralisait les opérations intéressant les prêts consentis à l'Etat sous forme de fonds de concours.

Le bureau de la Vérification des Produits établissait donc un titre de perception qui était joint à la convention. Ces deux pièces étaient envoyées aux chefs de service départementaux intéressés qui, à leur tour, invitaient les prêteurs contractants à verser au receveur des Postes de leur localité le montant des avances consenties.

*3° Comptabilité des receveurs.* — Conformément aux prescriptions des articles 145 et 146 de l'instruction 519 sur la comptabilité des produits téléphoniques, les comptables devaient délivrer un récépissé extrait du registre auxiliaire n° 1108 et prendre en charge l'encaissement, en fin de journée, à l'article 11 du sommier 1101 intitulé « avances remboursables pour l'ins- « tallation de réseaux et de bureaux téléphoniques et « de lignes interurbaines. »

Ces registres sont toujours utilisés dans le service des Postes. Le sommier 1101 notamment, sert à l'inscription des totaux des recettes de chaque journée et, en fin de mois, à l'établissement du bordereau récapitulatif n° 1104 au moyen duquel chaque receveur fait ressortir le montant global des recettes et des dépenses effectuées dans son bureau.

Ces comptes mensuels sont rattachés à la comptabilité des receveurs principaux qui centralisent toutes les opérations accomplies dans chaque département. Les receveurs principaux présentent, à leur tour, des comptes mensuels et annuels qui sont vérifiés par la

Direction Générale de la Comptabilité Publique au Ministère des Finances. L'Administration Centrale des Postes est également tenue au courant de ces opérations, ce qui lui permet de faire, d'accord avec la Direction Générale précitée, ses évaluations budgétaires et de suivre l'exécution du budget.

## *B.* — REGIME ACTUEL DES FONDS DE CONCOURS

### a. — *Procédure des fonds de concours en général*

*1° Le compte spécial.* — L'article 13 de la loi du 6 juin 1843 a longtemps constitué le seul texte qui réglait la comptabilité des fonds de concours. Il ne prévoyait pas la tenue d'un compte spécial en vue de centraliser dans les écritures du Trésor toutes les opérations effectuées à ce titre. Les comptables portaient directement en recettes, aux « produits divers du bud- « get », les versements de fonds de concours, puis des crédits égaux étaient ouverts aux ministres intéressés, par des décrets.

Mais, étant donné le délai qui s'écoulait entre la date des versements et l'ouverture des crédits, le règlement du budget faisait apparaître un excédent de recettes correspondant aux fonds de concours non encore rattachés, c'est-à-dire qui n'étaient pas encore transformés en crédits. La situation budgétaire se trouvait par suite faussée.

Quand les catégories d'opérations soumises au régime des fonds de concours furent plus nombreuses, « les chevauchements d'exercice devinrent difficiles à « surveiller. Les crédits reportés d'un budget à l'autre « se confondaient en une masse générale et il devenait « impossible, au moment de leur emploi, de remonter « à l'époque du versement appartenant parfois à un

« exercice réglé depuis longtemps et de s'assurer, par « conséquent, que les fonds de concours avaient bien « reçu la destination qui leur avait été assignée par « la volonté des parties versantes. » (1).

Cette ventilation était d'autant plus difficile à faire que certains travaux ne peuvent être commencés immédiatement après le versement des fonds de concours et demandent plusieurs années pour leur exécution. Les crédits correspondants se retrouvaient dans une série de budgets qu'ils traversaient en restant intacts ou en s'épuisant au fur et à mesure de l'état d'avancement de l'entreprise.

L'arrêté du 6 juin 1863 a créé le compte spécial de trésorerie où doivent être inscrites en attente toutes les recettes faites à titre de fonds de concours et d'où elles ne sortiront, pour être portées aux produits divers du budget, qu'au fur et à mesure qu'interviendront les décrets de rattachement portant ouverture de crédits. Ainsi sont assurées actuellement les incorporations au budget des recettes et à celui des dépenses (2).

Au Ministère des Finances, l'Agent Comptable des Virements débite le compte des services spéciaux d'une somme correspondante et en fait recette aux produits divers de l'exercice auquel les crédits sont appliqués.

*2° Le décret de rattachement.* — Ces mêmes rubriques existent dans les écritures des comptables directs du Trésor ; parmi les « Services spéciaux » hors bud-

(1) Léon Say, Dictionanire des Finances, article « fonds de concours ».

(2) V. Cre de la Direction Générale de la Comptabilité Publique du 21 juin 1863.

Lanjalley et Renaux, Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862.

V. également ci-dessus chap. II, titre II, § B, préparation du budget.

get, se trouve un compte de trésorerie d'attente. On y porte en recette le montant des sommes versées à titre de fonds de concours, avec tous les développements nécessaires visant leur origine et leur destination. Ces inscriptions sont effectuées sans qu'il soit fait de distinction en ce qui concerne l'exercice.

Les comptables du Trésor délivrent à la partie versante un récépissé et établissent, en même temps, une déclaration de versement reproduisant les indications de ce récépissé. Cette déclaration est transmise au Ministère intéressé qui la mettra ultérieurement à l'appui du projet de décret à envoyer à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, au Ministère des Finances. C'est ce décret qui accordera les prélèvements sur le compte d'attente de trésorerie ; il en résultera une autorisation d'accroissement de crédits au profit du Ministère en cause qui pourra, en définitive, disposer des fonds de concours.

Les comptables précités adressent mensuellement au Ministère des Finances des bordereaux reproduisant le détail de toutes les opérations d'encaissement qu'ils ont portées au crédit du compte spécial. Ces états sont conservés par la Direction Générale de la Comptabilité Publique et forment la base du contrôle exercé par ce service sur l'ouverture et sur l'emploi des crédits de fonds de concours. Cette Direction pourra faire les rapprochements utiles avec les projets de décrets de rattachement transmis par les divers Ministères. Grâce à cette précaution, on évite que deux crédits soient ouverts pour une seule recette, car les inscriptions des bordereaux afférentes aux sommes rattachées sont émargées lorsque le décret est soumis à la signature du Chef de l'Etat.

*3° Report d'un exercice sur le suivant.* — Mais comme l'exécution des travaux peut s'échelonner sur plu-

sieurs années, « il est indispensable de soustraire à la « spécialité de l'exercice les versements de fonds de « concours qui, bien qu'encaissés en une fois, doivent « venir s'ajouter aux ressources votées annuellement « par le Parlement et de les maintenir jusqu'au com- « plet achèvement des travaux à la disposition des « ministres. » (1).

Ainsi se justifie la faculté de report par décret en cas de non-emploi. Elle est accordée par l'article 13 de la loi du 6 juin 1843 et réglementée par les articles 52, 119, 120 et 121 du décret du 31 mai 1862.

Ce report a été appliqué « non seulement aux dépen- « ses effectuées sur fonds de concours en vertu de l'ar- « ticle 13 de la loi du 6 juin 1843, mais aussi étendu « aux dépenses faites en vertu d'autorisations législa- « tives spéciales qui, à l'origine, mentionnent le prin- « cipe de cette faculté. L'Assemblée Nationale avait, « de nouveau, consacré ce principe à diverses reprises « dans le vote des lois portant ouverture de crédits « spéciaux, en stipulant la faculté de report, par dé- « cret, aux exercices suivants, des portions de crédits « non employées sur un exercice expiré. Mais cette « faculté qui a pour conséquence de troubler l'équili- « bre des budgets, n'est plus autorisée par le Parle- « ment. » (2).

En fin d'exercice, lorsque l'Agent Comptable des Virements, au Ministère des Finances, débite le compte des services spéciaux du montant des crédits rattachés au budget, il fait ressortir les sommes versées correspondant à des crédits qui doivent être reportés. Le virement d'un exercice à l'autre pourra alors être effec-

(1) Léon Say, Dictionnaire des Finances, article « Fonds de concours ».

(2) Lanjalley et Renaux, Recueil de modifications au décret du 31 mai 1862, note explicative article 120, p. 36.

tué par ce comptable supérieur sans repasser par le compte d'attente.

La préparation du décret de report est ainsi subordonnée à l'établissement d'un tableau faisant apparaître le montant des dépenses restant à imputer sur l'exercice suivant pour des travaux non terminés. Le décret a pour but d'annuler dans le budget précédent cette somme provenant de fonds de concours déjà rattachés et d'ouvrir sur l'exercice suivant un crédit correspondant.

*4° Contrôle des opérations.* — Grâce au rattachement réalisé par l'intermédiaire du compte d'attente, le triple contrôle administratif, judiciaire et législatif peut s'exercer sur les crédits de fonds de concours tout aussi bien que sur les crédits budgétaires.

Le contrôle a d'abord porté uniquement sur l'utilisation des fonds de concours. Puis, il a fallu établir une relation entre les engagements pris et les recouvrements effectifs. Dès 1882, la Commission de Vérification des Comptes des Ministres pour l'Exercice 1875 a demandé l'établissement d'un tableau donnant, d'une part, le détail des versements effectués au cours de l'année, et, d'autre part, la comparaison entre les versements réalisés et les engagements souscrits vis-à-vis de l'Etat par les collectivités ou par les particuliers.

Ce tableau devait être dressé, à cette époque, par les comptables du Trésor qui ne pouvaient cependant connaître « les conventions de fonds de concours que par « les titres de perception émis au moment où les som- « mes promises deviennent exigibles ; or, leur compta- « bilité ne permet pas de saisir la trace des engage- « ments qui n'auraient pas été mis en recouvre- « ment. » (1).

(1) Léon Say, Dictionnaire des Finances, article « Fonds de concours ».

Il importait cependant de surveiller l'exécution des engagements dont il s'agit. A partir de 1888, le Ministre des Finances a donc demandé à ses collègues d'établir chaque année une situation sur laquelle sont inscrites les conventions au fur et à mesure qu'elles sont passées, les conditions d'exigibilité, les titres de perception émis, les versements effectués et les restes à recouvrer. La Commission de Vérification des Comptes des Ministres pour l'Exercice 1885 a approuvé cette décision et a demandé que les résultats de ces situations soient insérés dans le Compte Général des Finances. Ces dispositions ont été reproduites dans l'article 77 de la loi du 26 janvier 1892.

Enfin, cette même Commission, dans ses rapports sur les comptes des Exercices 1903 et 1904, a exprimé le désir de pouvoir suivre les opérations d'une année à l'autre et elle a demandé que, dans ce but, un lien soit établi entre les restes de l'année précédente et les reprises de l'année courante. En effet « des changements « importants surviennent chaque année dans la si- « tuation des engagements ; les uns disparaissent par- « ce que le travail est terminé ou parce qu'on renonce « à le faire; d'autres surgissent. » (1).

Pour réduire les difficultés qu'éprouvait la Commission en présence de ces variations, le Ministre des Finances a prescrit de fournir, à l'appui de la situation annuelle précitée, deux tableaux annexes : 1° l'un, signalant en détail les modifications survenues dans le montant des engagements avec les ampliations de décisions et les décomptes justificatifs ; 2° l'autre, indiquant les titres de perception émis dans le cours de l'année en séparant ceux qui correspondent aux restes à émettre de l'année précédente de ceux qui se

(1) Féret du Longbois, Comptabilité et Droit budgétaire, p. 85.

rapportent à des engagements nouveaux, avec explication des retards subis par l'émission des titres ou par le recouvrement des sommes. Les mêmes états sont envoyés à la Cour des Comptes.

Pour permettre d'exercer plus sûrement ce contrôle, il aurait fallu produire à la fin de chaque exercice les ampliations de tous les décrets de fonds de concours, mentionnant nettement l'objet précis du versement. A chacune de ces ampliations, on aurait joint un relevé administratif faisant connaître le numéro et le montant des mandats délivrés pour l'entreprise à laquelle les fonds de concours étaient affectés. Mais la tenue de cette comptabilité spéciale aurait immobilisé un personnel nombreux pour le dépouillement de toutes les pièces ; les deux tableaux annexes cités plus haut ont suffi jusqu'à ce jour.

### b. — *Procédure dans le service des Postes*

*1° Règlements et instructions.* — Dans le service des Postes, la procédure des fonds de concours est régie par l'article 18 du règlement du 15 octobre 1880 qui a été établi, conformément à l'article 881 du décret du 31 mai 1862, en vue de l'application dans le service intéressé des règles de la comptabilité publique.

L'article 18 est ainsi conçu :

Crédits résultant de fonds de concours. Les fonds versés par des départements, des communes ou des particuliers dans les caisses des receveurs de finances, pour concourir, avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public, sont inscrits provisoirement à un compte classé parmi les services spéciaux du Trésor, d'où ils sont ensuite retirés, pour être portés, par virements de compte, aux produits divers du budget, en somme égale à la dépense effectuée.

Un crédit égal au montant des fonds versés est ouvert par décret au ministre compétent, additionnellement à

ceux qui lui ont été accordés pour les mêmes travaux, et la portion desdits fonds qui n'a pas été employée pendant le cours d'un exercice peut être réimputée, avec la même affectation, aux budgets des exercices subséquents, en vertu de décrets qui prononcent l'annulation des sommes restées sans emploi sur l'exercice expiré (art. 62 du décret du 31 mai 1862).

Les instructions données par l'Administration Centrale des Postes aux comptables pour la prise en charge des avances téléphoniques ont figuré aux bulletins des années 1889 (p. 440), 1892 (p. 1273 et 1283), 1893 (p. 565), et 1896 (p. 207). Elles ont été appliquées jusqu'au 31 mars 1904.

Ces dispositions ont été remises en vigueur, dans leurs grandes lignes, à partir du 1er janvier 1912, les avances ayant été soumises de nouveau aux règles de la comptabilité des fonds de concours en vertu de l'article 28 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et du décret du 25 octobre de la même année (1).

Les règles à suivre pour l'application de ce régime ont été rappelées aux receveurs des Postes par la circulaire du 30 décembre 1911 et par l'instruction n° 689 (2).

*2° Comptabilité des receveurs.* — Dès la mise en vigueur de la convention passée entre l'Etat et la ville de Limoges et approuvée par la loi du 21 décembre 1888, des mesures de comptabilité ont été prescrites afin que les opérations d'avances et de remboursement qui devaient résulter des contrats de cette nature soient décrites de telle manière que l'on puisse

(1) 2e Bull. supplre de décembre 1911. V. également Doc. Sénat, S. O. 1911. J. O. du 24 août 1911, p. 821.

(2) Bull. de 1911, p. 587.

suivre la situation respective des parties intéressées (1).

Dans ce but, deux nouveaux comptes spéciaux de trésorerie ont été ouverts dans les écritures des receveurs :

1° l'un a été intitulé d'abord « avances faites par les villes pour l'installation de leur réseau téléphonique », puis, après l'extension du système, « *avances faites* « *par divers pour l'installation de réseaux et de lignes* « *téléphoniques* » ;

2° l'autre portait en premier lieu la rubrique « re- « ceveurs des Postes et des Télégraphes, leur compte « avec les villes pour l'installation de réseaux télé- « phoniques », puis « *divers l/c pour l'installation de* « *réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines.* »

Les receveurs qui encaissaient les sommes versées par les prêteurs les prenaient en charge en fin de journée au crédit du premier compte. Le même jour, ces comptables devaient débiter le deuxième compte par suite du versement de ces sommes à la caisse du trésorier-payeur général.

Les produits d'exploitation perçus par la suite et qui devaient être spécialisés en vue du remboursement des avances, étaient pris en recette au crédit du deuxième compte. Enfin, les remboursements eux-mêmes opérés au moyen de mandats émis par l'Administration Centrale étaient portés en dépense par les receveurs au débit du premier compte (2).

Les deux comptes ainsi servis devaient présenter, par leurs soldes créditeur et débiteur, la situation de

(1) Instruction n° 387, Bull. de 1889, p. 440 s.; décret du 31 décembre 1890 relatif à l'organisation de la comptabilité du service des Téléphones, Bull. de 1890, p. 1011 s.; instruction faisant suite à ce décret, Bull. de 1890, p. 1025.

(2) Articles 216-2223, 217-2224, 238-2247 et 239-2248, X^e^ faccicule de l'Instruction Générale.

l'Etat vis-à-vis des villes contractantes. Ils devaient se clôturer dans les écritures lorsque les avances seraient intégralement remboursées (1).

Avant le 1er avril 1904, par application de ces dispositions arrêtées d'accord avec le Ministère des Finances (2) et conformément aux prescriptions de l'article 146 de l'Instruction 519 sur le recouvrement des produits téléphoniques, le receveur qui encaissait une avance devait en effectuer aussitôt le reversement à la caisse du receveur des Finances de la localité. Dans les écritures du receveur des Postes intéressé, le compte « avances faites, etc. » devait être balancé, le jour même du versement, par une dépense d'égale somme inscrite au compte « divers l/c, etc.... »

Actuellement, ce dernier compte « divers l/c etc.... » n'est plus débité que par le receveur principal à qui incombe exclusivement, dans chaque département, le soin de reverser aux caisses des Finances. C'est une des innovations essentielles introduites dans le mode de comptabilité adopté depuis le 1er janvier 1912. Les autres comptables n'ont aucune dépense à inscrire audit compte (3).

(1) V. décret du 31 décembre 1890 relatif à l'organisation de la comptabilité du service des Téléphones, avec un budget annexe, et l'instruction de détail, art. 77, 78, 83 et notamment l'art. 143 qui définit la comptabilité en partie double. Bull. de 1890, p. 1011, 1025 et 1043.

V. également une proposition de résolution de M. Dominique Delahaye, Sénateur, tendant à ce que la comptabilité en partie double soit organisée dans les services financiers de l'Etat, Séance du Sénat du 20 janvier 1921, p. 44 s.

(2) V. rapport inséré au Bull. de 1889, p. 437. Il est probable que les instructions qui seront données à l'occasion de la création d'un budget annexe des Postes, à partir du 1er janvier 1923, supprimeront ces versements aux caisses du Trésor.

(3) Art. 239-2248, Xe fascicule de l'Instruction Générale.

Tout receveur qui encaisse une avance établit en double expédition une déclaration 1108 bis qu'il transmet immédiatement à la direction départementale (1). Après avoir pris note du recouvrement, le directeur adresse une déclaration 1108 bis au receveur principal en lui prescrivant d'en reverser le montant au trésorier-payeur général. Ce comptable supérieur doit s'en charger en recette au titre des « fonds de concours pour « dépenses publiques. » Le receveur principal en porte le montant en dépense à l'article 18 des opérations de trésorerie intitulé « divers 1/c pour l'installation de ré- « seaux téléphoniques et de lignes interurbaines. » (2).

Les versements faits à la trésorerie générale à titre de fonds de concours sont accompagnés d'un bordereau ; les avances remboursables font toujours l'objet d'un bordereau spécial.

Le directeur, après avoir enregistré le reversement effectué par le receveur principal, transmet à l'Administration Centrale le récépissé de fonds de concours qui lui est envoyé par le trésorier-payeur général; à ce récépissé est annexé la deuxième expédition de la déclaration 1108 bis. (3).

La déclaration de versement émise par le trésorier-payeur général en même temps que le récépissé de fonds de concours est destinée au receveur principal qui la produit dans la comptabilité départementale à l'appui de la dépense inscrite au compte « divers 1/c etc... ». En fin de mois, les déclarations 1108 bis (première expédition) sont aussi mises au soutien de la recette portée par le receveur principal sur son bordereau centra-

(1) Art. 216-2223, X^e fascicule.

(2) Art. 239-2248, X^e fascicule.

(3) Art. 6265 et 6265 *bis*, 5^e volume.

lisateur 1206 au compte « avances faites par divers, etc... » (1).

*3° Comptabilité de l'Administration Centrale.* — Dès qu'elle est avisée du versement des avances, l'Administration Centrale des Postes émet des titres de perception de fonds de concours destinés à appuyer dans les écritures des trésoriers-payeurs généraux les encaissements faits par eux. Elle les transmet directement à la Direction Générale de la Comptabilité Publique qui est chargée de les faire parvenir à ces comptables supérieurs (2); elle y annexe une copie des conventions.

L'Administration Centrale tient un livre d'enregistrement des conventions qui sert à noter la date à laquelle ont été envoyées aux directeurs départementaux les instructions destinées à provoquer le versement par les prêteurs et la date de l'encaissement. La tenue de ce registre a été recommandée par le Ministère des Finances à la suite d'une remarque faite par la Commission de Vérification des Comptes des Ministres, dans son rapport afférent à l'année 1902.

Cette précaution permet d'éviter des retards ou des omissions dans les versements. Il y a lieu de remarquer, à ce sujet, que dès l'enregistrement des engagements, il y a une créance éventuelle de l'Etat (3) et, à défaut d'une prise en charge régulière par un comptable public, l'inscription dans les écritures du Ministère constituerait une sérieuse garantie contre la négligence possible des services départementaux. Mais on peut considérer cette précaution comme excessive en matière d'avances téléphoniques ; elle est surtout utile pour les fonds de concours non remboursables qui doi-

(1) Art. 239-2248, X^e^ fascicule.
(2) Art. 6265, Instruction Générale, 5^e^ vol.
(3) V. ci-dessus, Chap. I, contentieux.

vent être versés, tout au moins jusqu'à concurrence des 11/12, avant l'exécution des travaux.

Toutes ces indications sont consignées sur le répertoire journalier présentant la situation des avances (consenties, mises en recouvrement, déjà versées). Un registre de comptabilité sert à tenir les comptes « avances faites par divers pour l'installation de ré- « seaux et de lignes téléphoniques » et « divers l/c « pour l'installation de réseaux téléphoniques et de li- « gnes interurbaines » ; ces comptes sont servis par partie contractante au fur et à mesure que des inscriptions sont faites dans les départements (1).

A la fin de chaque mois, il est établi un relevé des avances versées. Ce tableau sert à assurer la concordance des écritures tenues par les Directions intéressées de l'Administration Centrale (Personnel et Comptabilité, Exploitation Téléphonique). Le service de la Comptabilité contrôle, à cette même époque, l'encaissement des avances par le rapprochement de ses documents avec les états mensuels envoyés par les directeurs départementaux (extrait 1280, état 1392-36).

De son côté, le Ministère des Finances (Direction Générale de la Comptabilité Publique, bureau de la comptabilité des receveurs des Postes et Télégraphes) tient, au moyen des comptes transmis par les receveurs principaux des Postes, un carnet auxiliaire détaillant les avances consenties et les sommes remboursées (2).

En fin d'exercice, l'Administration des Postes dresse, pour être transmises au Ministère des Finances :

---

(1) Instruction 446 sur le recouvrement et la comptabilité des produits téléphoniques de toute nature, Bull. de 1893, p. 565 s., faisant suite à la loi de finances du 26 décembre 1892 qui a supprimé le budget annexe des Téléphones.

(2) Bull. de 1889, p. 439.

*a.* la situation au 31 décembre de l'année précédente, détaillée par compte et récapitulative par département, des avances en cours de remboursement ;

*b.* la situation générale des avances par département ; ce dernier état fait ressortir :

1° le montant total des versements ;

2° le montant des versements correspondant à des travaux terminés ;

3° le montant des versements correspondant à des travaux qui n'ont pu être effectués ou n'ont pu être achevés au cours de l'exercice ;

4° l'évaluation des dépenses restant à imputer sur l'exercice suivant pour chacun des travaux visés au paragraphe 3 ci-dessus, sans que cette évaluation puisse être supérieure au montant du versement correspondant (1).

Indépendamment de ces relevés qui visent plus particulièrement les avances téléphoniques, l'Administration Centrale des Postes doit fournir à la Direction Générale de la Comptabilité Publique la situation des fonds de concours prévue par l'article 77 de la loi du 26 janvier 1892, accompagnée des tableaux annexes concernant les modifications d'engagements.

En outre, la Cour des Comptes, pour exercer son contrôle, doit pouvoir s'assurer que les fonds de concours reçoivent bien l'emploi auquel ils sont affectés et qu'ils n'ont pas été détournés de la destination en vue de laquelle les engagements des prêteurs ont été souscrits. C'est dans ce but qu'une expédition des états fournis au Ministère des Finances est transmise à cette haute juridiction.

*4° Rattachement et report.* — La Direction Générale de la Comptabilité Publique intervient non seulement

(1) Art. 2 du décret du 25 octobre 1911, Bull. n° 20 de 1911, p. 586.

pour ce contrôle, mais surtout pour la vérification et la transmission des projets de décrets de rattachement préparés par l'Administration Centrale des Postes. Voici la procédure adoptée en vue de cette ouverture de crédits.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le trésorier-payeur général délivre simultanément pour chaque encaissement un récépissé et une déclaration de versement. Avant 1904, ce récépissé était annexé à la comptabilité des receveurs des Postes et c'était la déclaration de versement qui était transmise à l'Administration Centrale. Depuis 1912, on fait l'inverse, car il a été reconnu préférable que les récépissés, véritables pièces authentiques, soient envoyés à Paris pour être annexés aux bordereaux récapitulatifs qui accompagnent les projets de décrets de rattachement de fonds de concours (1).

Il importe que ce rattachement soit fait au plus tôt, afin que l'exécution des travaux puisse suivre d'aussi près que possible l'encaissement des avances. Il est d'ailleurs de règle, pour ne pas léser les prêteurs, de ne provoquer les versements qu'après que toutes les dispositions nécessaires auront été arrêtées en vue de la réalisation des projets.

D'autre part, tout retard entraîne dans l'organisation générale des services des difficultés sur lesquelles l'attention des directeurs départementaux a encore été appelée récemment. « A l'heure actuelle, en raison de « l'exiguïté des crédits accordés par le Parlement, il « est absolument essentiel que l'Administration puisse « disposer un temps utile de toutes les ressources fi- « nancières sur lesquelles elle doit pouvoir compter,

(1) Art. 1 du décret du 25 octobre 1911, Bull. n° 20 de 1911, p. 586; J. O. du 11 novembre 1911, p. 8997.

« les fonds de concours venant en addition aux crédits « législatifs votés pour l'exercice. » (1).

Les récépissés établis par les comptables du Trésor sont donc adressés à l'Administration Centrale des Postes au plus tôt. En outre, il n'est pas indiqué de date fixe pour la préparation des projets de décrets correspondants qui peuvent être transmis au Ministère des Finances, en quelque sorte, au fur et à mesure que les encaissements sont notifiés. C'est la raison pour laquelle les avances remboursables sont décrites sur des bordereaux spéciaux par les receveurs principaux des Postes lors du versement aux trésoreries générales, à l'exclusion des autres contributions également assujetties au régime des fonds de concours (2). Le rattachement ne peut être ainsi différé par les difficultés pouvant résulter du classement erroné d'autres recettes qui auraient été comprises à tort sur des bordereaux de versement.

Toutes les causes de retard étant ainsi écartées et les récépissés étant parvenus à l'Administration, on est certain que les crédits seront ouverts prochainement. La dépense peut donc être autorisée à partir de ce moment, avant même que le décret de rattachement ne soit signé (3).

Les crédits provenant de ces rattachements et non utilisés font, en fin d'exercice, l'objet des reports prévus par l'article 18 du règlement du 15 octobre 1880 reproduit ci-dessus (4). Ces opérations se justifient particulièrement en matière d'avances remboursables.

(1) Bull. de 1921, p. 398.

(2) Art. 6265 *bis*, 5e vol. Instruction Générale.

(3) V. ci-dessus, Chap. II, Titre II, § B, possibilité de constituer un approvisionnement de matériel.

(4) Chap. III, Procédure dans le Service des Postes, Règlements et Instructions.

Nous avons vu, en effet, les difficultés qu'éprouvent les prêteurs pour effectuer leurs versements de telle sorte que les travaux soient exécutés dans le courant de la même année. On a donc réglementé, en vue du report d'un exercice financier à l'exercice suivant des fonds de concours non employés, les modalités qui « s'har- « monisent le mieux avec les nécessités du service des « Postes et des Télégraphes et les règles fondamentales « de la comptabilité publique. » (1).

Dans ce but, l'article 2 du décret du 25 octobre 1911 qui prescrit l'établissement des situations annuelles des avances visées au paragraphe précédent, stipule que : « les crédits restés disponibles sont reportés par « voie de décret à l'exercice suivant jusqu'à concur- « rence de l'évaluation des dépenses qui doivent lui « être imputées (d'après la situation annuelle). Le sur- « plus est définitivement annulé. »

5° *Règles adoptées en Algérie.* — En Algérie, comme dans la Métropole, les avances remboursables ont été soumises, au début, au régime des fonds de concours, puis classées en 1904 parmi les recettes budgétaires. Depuis le 1er janvier 1913, elles sont considérées à nouveau comme des fonds de concours.

Les dispositions adoptées à ce point de vue en France ont été rendues applicables à la Colonie par le décret du 6 janvier 1913 (2). Le projet de ce décret a été, au préalable, inséré dans le programme de la session ordinaire des Assemblées Financières (mai-juin 1912, p. 385) et approuvé ensuite par les Délégations et par le Conseil Supérieur respectivement dans leurs séances des 8 et 24 juin 1912.

---

(1) Rapport à M. le Président de la République précédant le décret du 25 octobre 1911, Bull. de 1911, n° 20, p. 585.

(2) J. O. du 10 janvier 1913, p. 258.

L'encaissement, le rattachement et le report des fonds de concours, en général, sont réglés par l'article 28 du décret du 26 janvier 1902 sur le régime financier en Algérie, décret qui complète, au point de vue de l'exécution et du contrôle du budget, la loi du 19 décembre 1900 relative au budget spécial de la Colonie (1).

« Article 28. — Les fonds versés par les départements, « les communes et les particuliers pour concourir, avec « ceux de l'Algérie, à des dépenses d'intérêt public, sont « portés en recettes aux produits divers du budget de la « Colonie; un crédit de pareille somme est ouvert par « arrêté du Gouverneur Général, additionnellement à ceux « qui ont été accordés pour les mêmes travaux, et la por- « tion desdits fonds qui n'a pas été employée pendant le « cours d'un exercice peut être réimputée, avec la même « affectation, aux budgets des exercices subséquents, en « vertu d'arrêtés du Gouverneur Général qui prononcent « l'annulation des sommes restées sans emploi sur l'exer- « cice expiré. »

Le rattachement et le report sont donc effectués dans la Colonie, non plus en vertu des décrets préparés par le Ministère des Finances, mais par des arrêtés du Gouverneur Général dans la même forme. Les projets d'arrêtés sont toujours soumis au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées ; ils sont accompagnés pour le rattachement, de bordereaux récapitulatifs des récépissés reçus du Trésorier Général de la Colonie et, pour le report, de tableaux donnant le détail des encaissements, l'évaluation des dépenses restant à imputer sur l'exercice suivant et la répartition des sommes à reporter par chapitres du budget.

Des ampliations de ces arrêtés sont transmises au Trésorier Général qui est chargé de leur exécution, au

---

(1) Girault, Principes de Colonisation et de Législation Coloniale, 3e vol. p. 163.

Chef de la Comptabilité Générale (Direction des Services Financiers au Gouvernement Général) qui assure la sous-répartition des crédits aux ordonnateurs secondaires et au Directeur de l'Intérieur qui provoque l'insertion au Bulletin Officiel des Actes du Gouvernement Général.

Une autre différence de détail avec la procédure suivie dans la Métropole peut être signalée. Le receveur principal des Postes de chaque département n'effectue le versement des avances au Trésor qu'autant que ce dernier service est en possession du titre de perception établi par le Gouvernement Général (Service des Postes) après notification de l'encaissement par les receveurs. Mais le retard qui en résulte pour l'inscription au compte d'attente est négligeable.

On peut enfin ajouter que les opérations afférentes aux avances téléphoniques sont constatées dans les écritures sous la rubrique « Consignations et fonds appartenant à divers » aux recettes et aux dépenses « hors budget », titre donné aux opérations de trésorerie qui doivent être distinguées, dans la comptabilité, des opérations de trésorerie métropolitaines.

A la clôture de l'exercice, à l'appui des états de développement à insérer dans le compte définitif, le Service des Postes fournit une situation présentant les engagements pris pendant l'année et ceux non soldés au 1er janvier. Ce tableau indique également les conditions d'exigibilité (annuelle ou non, fixe ou variable, à date ferme ou au fur et à mesure de l'avancement des travaux, etc.) ; le plus souvent le versement est fait « à présentation ». Le relevé dont il s'agit sert à établir la situation générale des fonds de concours de toutes les sections du budget de la Colonie, destinée à la Commission de Vérification des Comptes qui compare les engagements, les émissions de titres de perception et les versements faits ou à faire.

## TITRE II

# Le Remboursement

### A. — AFFECTATION DU PRODUIT BRUT

*1° Différence entre les deux lois de 1889 et 1890.* — Le remboursement des sommes prêtées est prévu par les deux lois qui régissent la question des avances téléphoniques. Il est utile de mettre en regard les deux textes pour signaler les différences importantes qui existent.

Loi du 16 juillet 1889. — Article premier. — Le Gouvernement est autorisé à accepter, au nom de l'Etat, les offres qui pourront être faites par les villes, établissements publics ou syndicats de verser au Trésor, à titre d'avances sans intérêts, les sommes nécessaires à *l'établissement, à l'entretien* et à *l'exploitation des réseaux* téléphoniques *urbains*, et à affecter les produits de chaque réseau ainsi créé au remboursement des avances dont il aura été l'objet, sans autre engagement de la part de l'Etat.

Loi du 20 mai 1890. — Article premier. — Le Gouvernement est autorisé à accepter, au nom de l'Etat, les offres qui pourraient être faites par les villes, établissements publics ou syndicats de verser au Trésor, à titre d'avances, sans intérêts, les sommes nécessaires à *l'établissement* de *lignes* téléphoniques *interurbaines*, et à affecter au remboursement de ces avances les produits de l'exploitation de ces lignes, sans autre engagement de la part de l'Etat.

La première de ces lois concerne les réseaux urbains; la seconde vise les circuits interurbains; la distinction a déjà été soulignée au chapitre 1er . Mais il importe de préciser que, dans le premier cas, l'avance consentie doit couvrir les frais d'établissement, d'entretien et d'exploitation; dans le deuxième cas, l'avance ne correspond seulement qu'aux frais d'établissement. Quand il s'agit d'un réseau urbain, les prêteurs doi-

vent, par conséquent, assumer les frais d'entretien et d'exploitation; par suite, l'Etat ne doit leur restituer que les recettes réalisées dans ce réseau, diminuées des dépenses de ces deux dernières catégories.

La loi de 1889 stipule donc que les avances versées pour la création de réseaux urbains seront remboursées sur le produit net, tandis que la loi de 1890 prévoit, en ce qui concerne les lignes interurbaines, le remboursement au moyen du produit brut. M. Georges Cochery n'avait pas manqué de faire ressortir cette particularité dans le rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de cette dernière loi (1).

« Cette différence se justifie aisément : pour les réseaux « urbains, il est facile de spécialiser l'exploitation et l'en- « tretien; pour les lignes à distance, dont l'entretien est « fait avec celui du réseau télégraphique général, dont « l'exploitation est également enchevêtrée avec l'ensem- « ble de l'exploitation télégraphique et téléphonique, la « situation est tout autre.

« Il n'y a pas lieu, du reste, de craindre que cette dif- « férence soit sérieusement préjudiciable à l'Etat. Son « seul effet sera de hâter le remboursement des avances « et, par suite, le moment où l'Etat bénéficiera du pro- « duit de lignes qui ne lui auront coûté que l'entretien et « l'exploitation pendant quelques années. »

Nous pouvons faire remarquer, dès à présent, que le remboursement des avances au moyen du produit brut devait être, en effet, plus rapide que s'il avait été opéré avec le simple produit net. Le but immédiat poursuivi était surtout d'engager les prêteurs à concourir aux frais d'établissement des circuits interurbains que l'Etat ne pouvait se charger de construire avec ses crédits annuels. Cette considération a d'autant plus facilement guidé les auteurs de la deuxième loi qu'ils

(1) Ch. Doc. S. O. 1890, Annexe 492, p. 523.

avaient constaté les difficultés d'application de la première. Rappelons aussi que les disponibilités budgétaires étaient absorbées par les annuités de remboursement à la Caisse des Dépôts et Consignations des sommes qu'elle avait avancées pour le rachat du réseau de la Société Générale des Téléphones.

*2° Application théorique de la loi de 1889.* — Pour observer rigoureusement les prescriptions de la loi de 1889, il faudrait faire supporter aux prêteurs les frais d'exploitation et d'entretien des réseaux. M. Cochery, dans le rapport dont un extrait vient d'être reproduit, estime que la discrimination de ces dépenses est possible. Examinons comment il conviendrait de procéder pour faire cette ventilation.

En général, les services postaux, télégraphiques et téléphoniques sont exécutés simultanément dans le même local par le même personnel; la spécialisation ne peut se faire que dans les centraux très importants. Il faudrait donc évaluer, dans chaque bureau, les dépenses de matériel, de loyer et de personnel résultant du fonctionnement du service téléphonique et, dans les chiffres ainsi obtenus, rechercher la part de l'exploitation du réseau urbain proprement dit, abstraction faite des dépenses de cette catégorie afférentes aux circuits.

On pourrait calculer, tout d'abord, la fraction des dépenses de matériel incombant à la branche téléphonique; on possède, à cet effet, l'évaluation précise des objets consommés. Elle est donnée par la comptabilité-matières réglementaire qui fait apparaître les quantités de matériel employées pour chaque catégorie de travaux ou d'installations. Les séries de prix unitaires dressées annuellement par l'Administration permettent de calculer la dépense correspondante.

En ce qui concerne le loyer du local, il pourrait être partagé proportionnellement à l'importance des recettes de chaque sorte réalisées. Il suffirait de prendre dans les totaux annuels des articles de recettes sur contributions et revenus publics (recettes effectives), les produits respectifs des Postes, des Télégraphes et des Téléphones. Ce sont d'ailleurs ces chiffres qui constituent le meilleur criterium de l'importance d'un bureau.

Pour ce qui a trait aux dépenses de personnel, la combinaison des éléments fournis par les statistiques de toutes les catégories d'opérations et du calcul du temps nécessaire pour faire ces mêmes opérations dont la durée est très variable, permettrait encore une répartition proportionnelle des dépenses dont il s'agit entre chacune des trois branches.

La ventilation des frais d'entretien pourrait se faire plus facilement, ce travail étant, en principe, effectué par une main-d'œuvre spéciale et toutes les installations ou réparations étant notées avec les descriptions qu'elles comportent au point de vue des frais de personnel et de matériel.

Connaissant ainsi le coût du service téléphonique dans un bureau, on pourrait encore, à la rigueur, effectuer une nouvelle division des charges faisant ressortir le chiffre afférent à l'exploitation et à l'entretien du réseau à rembourser.

*3° Difficultés pour établir le produit net.* — L'Administration ne pouvait pas observer strictement les dispositions de la loi de 1889. La ventilation des dépenses est une opération trop difficile. Le compte d'exploitation qui a pour but de faire ressortir les conditions financières du fonctionnement de chacune des branches du service n'a commencé à être dressé qu'à

partir de 1918 (1) et les résultats ne pourront être retenus avec certitude que lorsqu'on aura établi des moyennes portant sur plusieurs exercices.

D'ailleurs, au début, le service téléphonique n'avait pas pris suffisamment d'importance pour qu'on puisse le comparer utilement aux services postal et télégraphique. Il ne constituait, en somme, qu'un surcroît de travail correspondant à une fraction peu appréciable des frais généraux. En outre, il semble bien que le calcul de la durée des manœuvres ne peut être établi avec la précision nécessaire surtout quand elles sont disséminées dans la journée. « L'employé d'un « bureau téléphonique qui donne les communications, « a, dans un grand nombre de cas, si le service télé- « phonique n'est pas très chargé, des attributions pos- « tales et télégraphiques. Comment pourrait-on déter- « miner le temps passé dans chacun des services? Et « comment évaluer le temps utilisé, par un receveur à « raison de l'exécution du service téléphonique de son « bureau, celui des employés de la direction départe- « mentale, de l'Administration Centrale, etc.? » (2).

D'autre part, en admettant même qu'un compte d'exploitation eût été établi lors de la mise en vigueur des lois de 1889 et 1890 et que la séparation des dépenses incombant à chacune des trois branches postale, télégraphique et téléphonique eût pu être opérée, il était très difficile de calculer exactement, sans léser les intérêts des prêteurs, la part de frais résultant du fonctionnement seul du réseau proprement dit.

Indépendamment des conversations locales, il convient de considérer les communications interurbaines dont le nombre a été en augmentant au fur et à mesure de la construction des lignes et qui nécessitent,

(1) V. notamment, Bull. n° 23 de 1917, n° 7 de 1921, etc.
(2) Rapport de M. Piettre, Exercice 1907, Sénat, p. 33.

pour leur établissement, la jonction de plusieurs réseaux et circuits. Dans ce cas, la répartition des dépenses qui doivent être mises à la charge des prêteurs pour les réseaux et de l'Etat pour les lignes, est encore plus compliquée (1). Quelle que soit l'attention apportée dans les calculs qui absorberaient un temps considérable, leur exactitude ne manquerait pas d'être contestée, étant donné la nécessité d'employer des coefficients arbitraires. Ces difficultés ont été en s'aggravant car les avances ont été groupées par la suite, une même convention prévoyant l'établissement de plusieurs circuits et réseaux.

Il faut reconnaître qu'en matière de téléphonie, les éléments utiles pour évaluer le produit net n'ont pas la même fixité ni la même précision qu'en ce qui concerne les statistiques de chemins de fer, par exemple. Les Compagnies peuvent plus facilement se faire une idée exacte du prix de revient du transport du voyageur ou de la marchandise. Elles peuvent ainsi considérer dans le trafic général des éléments comptables parfaitement distincts, tels que les voyageurs, les accessoires de la grande vitesse, les marchandises de petite vitesse, les accessoires de la petite vitesse, catégories qui occasionnent aux Compagnies des dépenses

(1) V. à ce sujet un article très intéressant de M. G.-C. Martin, « Moyens d'augmenter le rendement financier des « grandes lignes téléphoniques », faisant ressortir le grand nombre d'éléments qui interviennent dans le calcul du prix de revient des communications interurbaines: amortissement, entretien, salaires du personnel participant à l'inscription des demandes, à l'établissement des communications, influence des procédés d'exploitation sur les dépenses en personnel, part de frais généraux. Annales des P. .T T. 1922, n° 3, p. 580; V. également un article documenté de M. Gellée sur les taxes et prix de revient des conversations interurbaines, Annales des P. T. T. 1922, n° 2, p. 411.

inégales. La démarcation ne peut être faite aussi nettement entre les dépenses spéciales à un réseau et celles afférentes à des circuits.

*4° Essai tenté au début.* — L'Administration des Postes avait bien essayé, au début, de n'affecter au remboursement des avances que le produit net (1). Les premières conventions, comme on l'avait fait en 1888 pour le contrat passé avec la ville de Limoges, fixaient le montant des sommes à demander aux intéressés sur les bases suivantes :

1° Les frais de premier établissement, d'après le devis de prévision ;

2° Les frais d'exploitation, à raison de 1.000 francs par an et par 25 abonnés ;

3° Les frais d'entretien, à raison de 20 francs par an et par kilomètre de fil (2).

En somme, cette manière de procéder revenait à compter à part les deux derniers éléments puisqu'ils étaient variables. Les sommes résultant de ces calculs devaient donner lieu à des versements complémentaires d'avances. Leur inscription dans le compte des prêteurs était distincte de l'avance remboursable proprement dite qui était déterminée par le total des frais de premier établissement et qui, seule, était restituée à l'aide de l'intégralité des produits des réseaux. C'est ainsi que, dans les écritures des receveurs, le crédit du compte « avances faites par les villes pour l'installation de leur réseau téléphonique » devait présenter d'une façon séparée les avances faites pour frais de

(1) Circulaire relative à la comptabilité téléphonique, Bull. 1892, p. 1273.

(2) Loi du 21 décembre 1888 approuvant la convention passée avec la Ville de Limoges, Bull. de 1889, p. 437.

premier établissement, pour frais d'entretien et pour frais d'exploitation (1).

Mais l'Administration reconnut bien vite qu'il était extrêmement difficile de faire une distinction méthodique des dépenses et dut renoncer à comprendre dans les avances le montant des frais d'entretien et d'exploitation afin de simplifier la comptabilité que la multiplicité des comptes tendait à compliquer. Cette gêne serait devenue, 10 ou 15 ans après, une impossibilité du fait de l'énorme développement des réseaux urbains. On s'imagine, en effet, la difficulté qui pouvait résulter du groupement des comptes par suite de cumuls, d'avenants ou de cessions ou aussi de la répartition des charges entre prêteurs de parts différentes pour une même avance.

Enfin, le chiffre forfaitaire pour l'évaluation des frais d'exploitation ou d'entretien ne pouvait être, pour les raisons citées plus haut, fixé exactement. Il devait aussi varier au fur et à mesure de l'extension. La crainte de cet aléa ne pouvait qu'empêcher les adhésions et retarder le développement du service téléphonique.

*5° Assignation du produit brut.* — Déjà en 1890, lorsque l'Administration prépara la loi visant les avances pour la construction de lignes interurbaines, elle s'abstint d'obliger les prêteurs à couvrir les frais d'entretien et d'exploitation (2). Par suite, lorsque les intéressés sollicitaient l'établissement simultané d'un réseau local et des circuits interurbains qui devaient le rattacher aux autres réseaux, le même traité comprenait ces projets qui auraient dû être séparés pour pou-

(1) Instruction 387, Bull. de 1889, p. 440.

(2) Rapport de M. Cochery, Ch. Doc. S. O. 1890, Annexe 492, p. 523.

voir être soumis respectivement aux régimes de 1889 et 1890.

On confondait ainsi des avances acceptées en vertu de dispositions législatives différentes; tout était remboursé au moyen du produit brut. Il en était de même quand, dans un projet d'ensemble, il s'agissait de réseaux et de lignes dont la totalité des produits bruts servait au remboursement de l'avance globale. « L'Ad- « ministration choisit le moyen le plus simple : sup- « pression des dépenses d'exploitation et d'entretien « pour les prêteurs et mise à la charge de l'Etat de ces « dépenses... Elle en a fait l'aveu dans l'exposé des « motifs du projet de loi n° 1976 (session de 1892) (1) ».

Ces errements ont continué à être suivis. C'est ainsi que dans son instruction n° 39, du 1er octobre 1901 (2), l'Administration rappelle que « les avances ne sont pas « productives d'intérêts, mais l'intégralité des produits « d'exploitation (montant des abonnements, taux des « conversations locales, taxes ou parts de taxes affé- « rentes aux communications interurbaines) sert au « remboursement des prêteurs ».

Dans l'exposé des motifs du projet de loi concernant l'amélioration du service téléphonique, déposé à la séance de la Chambre du 16 mars 1908, par M. Barthou, Ministre des Travaux Publics, des Postes et des Télégraphes (3), il est dit également que : « en fait, le Gou- « vernement n'a jamais usé de l'autorisation que lui « donnait, en ce qui concerne les réseaux, la loi de « 1889 et les avances demandées aux prêteurs ont tou- « jours été calculées en faisant seulement état des dé- « penses de premier établissement; les dépenses per- « manentes d'entretien et d'exploitation ont toujours

(1) Rapport de M. Piettre, Exercice 1907, Sénat, p. 34.
(2) Bull. de 1901, p. 375.
(3) Doc. Chambre, S. O. 1908, Annexe 1587, p. 29.

« été intégralement imputées sur les allocations budgé-
« taires ».

Pour régulariser cet état de choses, l'article 4 de ce projet de loi prévoyait la modification de l'article premier des lois de 1889 et 1890, en affectant au remboursement des avances, dans tous les cas, les produits bruts de l'exploitation des réseaux ou des lignes.

Ce projet de loi n'a pas été voté, mais l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 (1) a consacré la majeure partie des errements qui avaient été suivis en matière d'avances téléponiques remboursables. Il autorise, à deux reprises, le remboursement au moyen du total des produits bruts quand les conventions portent à la fois sur des réseaux et sur des circuits.

*6° Pratique suivie en Algérie.* — Dans la Colonie, le Gouvernement Général tient compte, dans la mesure du possible, des prescriptions de la loi du 16 juillet 1889. Il impose, tout au moins, aux communes le remboursement des dépenses d'exploitation. On ne demande pas précisément aux prêteurs de verser, comme l'indique le texte législatif, à titre d'avances, en outre des frais de premier établissement, les sommes nécessaires à l'entretien et à l'exploitation des réseaux. On fait prendre par les communes qui garantissent les intérêts des emprunts contractés en général par les chambres de commerce, l'engagement de verser annuellement, jusqu'à concurrence de 200 francs, pendant toute la durée du remboursement, les frais d'exploitation qui se décomposent en frais de régie et en remises sur communications alloués aux gérants.

Les anciennes conventions passées pour les premières installations prévoyaient l'obligation pour les communes intéressées d'indemniser les facteurs-receveurs

(1) V. ci-dessus, Chapitre 1er.

pour le surcroît de travail que devait leur imposer l'exécution du nouveau service. La détermination du montant de cette allocation faisait l'objet d'un accord entre les municipalités et les agents, accord qui était rendu exécutoire après avoir reçu l'approbation de l'Administration. Il a été reconnu préférable de fixer un chiffre variant suivant l'importance du travail et ne dépassant pas un certain maximum.

De même que dans la Métropole, l'Administration algérienne ne réclame pas le remboursement des dépenses d'entretien dont l'évaluation exacte est trop difficile. Il convient de remarquer en passant qu'on pourrait établir, à ce titre, une contribution forfaitaire calculée sur les mêmes bases que les redevances de cette nature demandées aux concessionnaires de lignes d'intérêt privé en vertu des dispositions de la loi du 29 mars 1920 qui a relevé les taxes.

L'encaissement des frais d'exploitation, en Algérie, est constaté, non pas à titre de fonds de concours, comme les avances téléphoniques, mais, ce qui est régulier (1), au compte « reversements de fonds sur les dépenses de l'Algérie ». Les communes intéressées reversent ainsi les sommes exigibles après avoir accepté les états qui font ressortir le décompte des frais de régie et des remises payées aux gérants ou agents assurant le service.

Les sommes versées dans les caisses du Trésor doivent venir en atténuation des dépenses faites par le service des Postes et des Télégraphes et sont rétablies aux crédits de son budget. A cet effet, les récépissés délivrés par le Trésor lors de la perception sont transmis à la Direction des Services Financiers au Gouvernement Général, à l'appui d'un bordereau récapitulatif

(1) V. ci-dessus Chapitre II (fonds de concours).

accompagné d'un état indiquant la répartition par chapitres des sommes à rattacher.

## *B.* — CONSTATATION DES PRODUITS

*1° Produit des abonnements.* — Les avances sont remboursées par l'Etat au moyen du produit des abonnements, des conversations locales des réseaux et des conversations des lignes interurbaines (1).

Les titulaires d'abonnement ont l'avantage de pouvoir correspondre à partir de leur poste sans avoir à se déranger pour aller à la cabine publique où ils sont exposés à attendre sans pouvoir vaquer à leurs occupations. Selon la catégorie d'abonnement, les conversations avec les autres abonnés de la localité sont payantes ou gratuites. Quant aux communications interurbaines, elles sont toujours soumises au paiement des taxes réglementaires.

On peut donc affecter au remboursement des avances faites pour l'installation d'un réseau déterminé, le produit des abonnements des postes rattachés au bureau et le produit des conversations locales payées par le public à la cabine et, dans certains cas, par les abonnés. En ce qui concerne le remboursement des avances faites pour l'établissement d'un circuit, il est naturellement effectué au moyen du produit des conversations interurbaines qui sont payantes, qu'elles émanent d'un poste d'abonné ou de la cabine. Il convient d'examiner comment sont prises en recette ces deux catégories de produits correspondant aux abonnements et aux conversations (1).

Les sommes reçues à titre d'abonnement sont inscrites sur un registre auxiliaire (n° 1108) et leur encaisse-

(1) Art. 217-2224, X° fascicule, Instruction Générale.
(1) Art. 722, Instruction 500-78.

ment donne lieu à la délivrance d'une quittance revêtue, le cas échéant, d'un timbre. En fin de journée, les encaissements faits à ce titre sont additionnés pour être reportés au sommier des recettes (n° 1101) dont les totaux sont centralisés en fin de mois sur le bordereau mensuel (n° 1104).

S'il s'agit d'un réseau dont les dépenses d'installation sont déjà remboursées, le produit des abonnements constitue une recette budgétaire réelle pour le Trésor. Il figure dans les écritures à l'article 8 de cette catégorie de recettes intitulé « produit des abonnements urbains et interurbains ».

Si le réseau doit donner lieu à des remboursements d'avances, ces redevances d'abonnement qui ne sont pas acquises définitivement, sont portées aux opérations de trésorerie, à l'article 30 « divers l/c pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines ». C'est une inscription qui se compensera ultérieurement par une opération correspondante de dépense (1), car les produits classés à ce titre sont exclusivement affectés au remboursement des avances faites à l'Etat.

Ce mode d'encaissement était déjà prescrit par l'article 150 de lInstruction 519 sur les recouvrements téléphoniques, avant 1904, lorsque les avances furent soumises à leur début au régime des fonds de concours. Lorsqu'elles furent incorporées au budget, de 1904 à 1911, le compte de trésorerie précité fut maintenu et il ne fut rien changé en ce qui concerne l'inscription des recettes qui devaient servir au remboursement des avances. A ce point de vue, les règles de comptabilité ont été les mêmes sous les deux régimes.

---

(1) Art. 153-2162, 193-2204, 217-2224, X[e] fascicule Instr. Générale; art. 723 Instr. 500-78; Frault, Manuel Postal, p. 816; Instr. 689, Bull. n° 20 de 1911, p. 590.

*2° Produit des conversations.* — Quant aux produits des conversations interurbaines et, le cas échéant, des conversations locales, ils sont confondus avec les produits budgétaires téléphoniques. Qu'il s'agisse de réseaux remboursés ou non remboursés, ils sont toujours inscrits sur le sommier 1101 et repris sur le bordereau mensuel 1104 à l'article 7 des recettes intitulé « produit des communications » (1).

Toutes les taxes de communications sont encaissées de la même manière, dans tous les réseaux; les receveurs n'ont ici aucune distinction à faire. C'est l'Administration Centrale qui déduira ultérieurement du total de cet article la part revenant aux prêteurs. Il convient de noter qu'on comprend dans ces chiffres les produits de toutes les communications téléphoniques, c'est-à-dire des conversations proprement dites locales et interurbaines, des messages téléphonés et des avis d'appel téléphoniques.

Ces diverses communications de départ et d'arrivée sont toutes inscrites, au fur et à mesure qu'elles sont demandées, sur des procès-verbaux de séance (n° 1392-68). Ces documents servent à établir le produit quotidien des conversations; ils sont mis, en fin de mois, à l'appui de l'état des recettes téléphoniques fourni par chaque receveur au directeur. C'est au moyen de ces mêmes procès-verbaux que le chef de service départemental dresse, pour l'Administration Centrale, le relevé trimestriel des conversations téléphoniques qui doit servir au remboursement des avances. Les règles de détail pour l'établissement de ce tableau sont données par l'article 6198 (5e vol. Instruction générale); elles ont été no-

(1) Art. 187-2197, 217-2224, Xe fascicule Instr. Générale; Frault, Manuel Postal, p. 815; art. 724, Instr. 500-78.

tifiées par la circulaire n° 2629 G. du 15 mars 1913 (1).

Les conventions doivent être portées sur ce relevé dès qu'elles ont été approuvées. Le principal compte du département est inscrit en tête; les différents contrats (conventions et avenants) concernant ce compte sont notés dans l'ordre chronologique. On porte ensuite les comptes des chambres de commerce et les autres comptes, en séparant par prêteur et en observant, dans chacun de ces groupes, l'ordre d'ancienneté. Les autres colonnes de ce tableau sont destinées à l'indication de la date des contrats, du nom de la partie versante, du montant des avances, des noms des réseaux et des circuits, de la taxe unitaire applicable aux conversations échangées dans chacun de ces réseaux ou sur chacun de ces circuits, du nombre total des conversations, de leur produit et enfin du chiffre de la répartition entre les prêteurs quand ils sont plusieurs pour une même avance.

*3° Différence avec les recettes réelles.* — Si on se conforme à la contexture de ce tableau de dépouillement, toutes les communications (départ, arrivée, transit) empruntant un circuit sont portées au compte de ce circuit pour leur nombre réel d'unités. Pour l'évaluation du produit de la ligne envisagée, on applique à chaque unité de conversation la même taxe que celle qui est fixée pour les conversations échangées entre les deux réseaux placés à l'extrémité du circuit. On attribue ainsi, par conversation, à chaque circuit emprunté, la totalité de la taxe afférente à ce circuit.

Si la taxe prévue pour la conversation entre les points A et B, commencement et fin de la ligne, est de 0 fr. 40, on multiplie cette somme par le nombre de

(1) Insérée au Bull. n° 4 de 1913, p. 86, modifiée par la Circulaire n° 2874 G du 12 juillet 1913, Bull. n° 10 de 1913, p. 273.

communications qui ont pu être réalisées par l'intermédiaire de la ligne considérée, même s'il s'agit de communications en transit. De cette manière, pour les communications qui n'empruntent qu'un seul circuit, on inscrit sur le relevé exactement la somme perçue pour chacune d'elles.

Mais il n'en est pas de même s'il s'agit de communications dont l'établissement demande la jonction de plusieurs circuits. Dans ce cas, chacune de ces communications est comptée pour son nombre exact d'unités sur chacun des circuits dont la jonction a été nécessaire. Et comme la somme perçue n'est pas précisément égale au total des taxes unitaires de chaque circuit, il s'en suit que les produits inscrits sur le dépouillement sont supérieurs aux produits encaissés. Ainsi, une conversation taxée 0 fr. 40 peut exiger la réunion de trois circuits; elle sera portée séparément pour chacune de ces lignes, avec, chaque fois, une taxe unitaire de 0 fr. 25, prix d'une conversation échangée entre les points extrêmes de chacune de ces trois lignes.

M. Piettre (1) suppose le cas d'une communication qui serait établie entre Paris et Harville (Meuse), au moyen de plusieurs circuits que, pour la commodité de sa démonstration, il considère comme n'étant pas remboursés. « Dans ses calculs des recettes servant au rem-
« boursement des avances, le Service des Postes appli-
« que à chaque section la part de taxe afférente à cette
« section propre. Mais ces différentes parts de taxes
« ne sont pas cumulées pour former une taxe totale à
« percevoir quand il s'agit d'une conversation emprun-
« tant toutes les sections, puisque la taxe à payer est
« calculée d'après la distance à vol d'oiseau. » On arriverait ainsi à rembourser 1 fr. 90, alors qu'on n'a

(1) Rapport sur le Budget de l'Exercice 1907, Sénat, p. 38.

perçu que 0 fr. 75. M. Dumont (1) cite un autre cas « qui se présente rarement, il est vrai, mais qui mon- « tre à quelles conséquences peuvent conduire les er- « rements de l'Administration. Une communication de « Grandville-Gaudreville pour Châtillon-en-Dunois, pe- « tites communes d'Eure-et-Loir, a donné lieu à une « perception de 0 fr. 40, et les taxes remboursées ont « atteint le chiffre de 2 fr. 80. »

*4° Difficultés pour obtenir une répartition exacte.* — L'Administration s'est trouvée dans l'impossibilité de déterminer, pour toutes les communications téléphoniques empruntant plusieurs circuits, la quote-part du produit des taxes revenant à chacun de ces circuits. Cette difficulté aurait été atténuée si la taxe afférente à une communication réalisée par la jonction de plusieurs circuits avait pu être partagée proportionnellement à leur longueur et si le coût de la communication entre deux localités avait été égal au total des taxes perçues sur chacun des circuits utilisés.

Mais, d'après les règlements en vigueur, la taxe de l'unité de conversation interurbaine est, en principe, un chiffre fixe quand deux réseaux situés à l'intérieur d'un même canton ou à l'intérieur d'un département communiquent; elle est proportionnelle à la distance mesurée à vol d'oiseau entre les chefs-lieux quand il s'agit de la jonction de deux réseaux appartenant à des départements différents (2). Le nombre de circuits intermédiaires n'intervient pas dans ces évaluations.

Au début de la téléphonie, les tarifs avaient été fixés en tenant compte principalement de la distance, pour pouvoir établir les taxes d'après les frais de construc-

(1) Rapport sur le budget de l'Exercice 1910, Chambre, p. 129.

(2) Instruction 500-78, art. 302 s.

tion des circuits. Cette base d'évaluation n'a pas été maintenue quand les lignes se sont multipliées, car il est incontestable que les dépenses d'exploitation sont moindres quand il s'agit, par exemple, d'établir des relations entre deux communes situées dans le même canton et rattachées l'une et l'autre au même centre que lorsqu'il s'agit de localités ne faisant pas partie du même canton et qui, par suite, peuvent être rattachées à des centres différents.

Il s'en suit que la répartition de chaque taxe d'après les longueurs respectives des circuits demanderait un travail considérable. Il faudrait accorder d'importants renforts de personnel aux directions départementales pour effectuer le dépouillement méticuleux des procès-verbaux de séance servis par les agents qui ont établi les communications et qui ont porté hâtivement les noms des bureaux reliés. Les agents du contrôle devraient reconstituer, pour chaque conversation, les manœuvres de jonction de divers circuits qui ont été effectuées, indiquer les longueurs respectives et faire le partage proportionnel avec une approximation allant jusqu'à la 3e ou la 4e décimale.

La Commission des Finances au Sénat et le Ministre des Finances ont, d'ailleurs, reconnu, dès 1906, les grandes difficultés que présenterait la répartition entre plusieurs circuits d'une taxe globale dont le montant est inférieur au total des taxes qui auraient été perçues pour chacun de ces circuits en particulier. Toutefois, un changement dans le mode de calcul que l'Administration s'est trouvée dans l'obligation d'adopter ne pourrait être décidé qu'après une liquidation générale des comptes d'avances en cours, afin d'éviter les réclamations justifiées que ne manqueraient pas de formuler tous les prêteurs qui se sont toujours basés sur

l'importance des remboursements pour consentir de nouvelles avances (1).

## C. — TENUE DES COMPTES ET REMBOURSEMENT PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE

*1° Groupement des produits à rembourser.* — L'Administration connaît, par le relevé que lui envoient les directeurs départementaux, le montant des taxes des communications qui doit être remboursé aux ayants-droit. Elle est avisée aussi du montant des abonnements perçus dans les réseaux non remboursés, au moyen d'un état récapitulatif n° 1392-36 établi par ces mêmes fonctionnaires pour l'ensemble de leur département.

Il convient de rappeler que ces deux catégories de produits ne constituent pas une recette définitive pour le Trésor puisqu'ils doivent être remis aux prêteurs. Ils devraient donc figurer aux opérations de trésorerie. Cette précaution est prise, dès le recouvrement, en ce qui concerne les abonnements. Il n'en est pas de même pour les taxes des conversations qui sont encaissées, de la même manière, dans tous les réseaux, aux produits budgétaires sans distinguer si elles doivent ou non servir au remboursement des avances.

Il y a lieu, par suite, de virer ces taxes de l'article 7 des recettes budgétaires intitulé « produit des communications téléphoniques » à l'article 30 des opérations de trésorerie « divers l/c pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines ». A cet effet, l'Administration Centrale des Postes dresse à la fin de chaque trimestre et transmet au Ministère des Finances (Direction générale de la Comptabilité Publique) deux

(1) Rapport de M. Piettre, Exercice 1907, Sénat, p. 39; rapport de M. Dumont, Exercice 1910, Chambre, p. 129.

relevés, l'un récapitulatif par département et l'autre détaillé par compte, du produit des conversations téléphoniques échangées dans les réseaux et par l'intermédiaire des lignes dont la construction a donné lieu à des avances.

L'Agent comptable des virements de comptes établit alors un certificat de virement attestant qu'une somme égale au total de ces relevés a été annulée au compte classé parmi les produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat : « produits des Téléphones, produits des conversations téléphoniques » et qu'elle a été portée au crédit du compte des correspondants du Trésor — divers l/c avec les receveurs des revenus indirects : « divers l/c pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines ». L'opération est constatée dans le résumé général des virements de comptes de l'année. Ainsi s'effectue le transfert aux opérations de trésorerie qui est indispensable pour que la somme correspondante puisse être remboursée aux prêteurs.

En Algérie, ce transfert est fait, en vertu d'un accord avec le Département des Finances, directement par chacun des receveurs principaux des Postes et des Télégraphes, au moyen d'une réduction équivalente sur les recettes budgétaires. A cet effet, les comptables précités reçoivent du Gouvernement Général (Service des Postes) un certificat établissant la situation financière des réseaux et des circuits téléphoniques non remboursés et indiquant, d'une part, le produit des conversations échangées et, d'autre part, mais pour mémoire seulement, le montant des abonnements.

*2° Balance des produits et des avances.* — Dès qu'un compte d'avances ne présente plus qu'un faible reliquat, l'Administration prévient le directeur départemental que le relevé trimestriel du produit des conversations

pourra, jusqu'à nouvel avis, ne plus comporter les indications relatives à ce compte. L'actif n'est plus grossi du montant de ces taxes qui resteront classées normalement parmi les recettes budgétaires et d'où elles ne seront plus virées pour être transportées aux opérations de trésorerie que si les titulaires du compte passent de nouvelles conventions.

Mais on continue, néanmoins, à faire figurer à l'actif du compte les redevances d'abonnement afférentes aux réseaux auxquels se rapporte ce même compte. Cette imputation n'est pas modifiée avant la clôture définitive, c'est-à-dire tant qu'il restera des avances à verser. Les redevances dont il s'agit sont donc encore inscrites aux opérations de trésorerie, à l'article 30 « divers l/c pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines ».

Il y a lieu de remarquer, en effet, que l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 (1) permet de différer pendant un an la clôture définitive du compte, en vue de permettre aux prêteurs de faire de nouvelles avances qui seront cumulées avec les anciennes. Si cette dernière combinaison ne se réalise pas dans le délai accordé, l'Administration (Direction du Personnel et de Comptabilité) provoque directement auprès du Ministère des Finances (Direction Générale de la Comptabilité Publique), en fin d'année, le virement en bloc, de l'article 30 à l'article 8 des recettes budgétaires « produits des abonnements urbains et interurbains », du montant de ces abonnements qui n'a pas été utilisé pour le remboursement des avances. L'Agent des Virements délivre à l'Administration Centrale des Postes un certificat constatant cette opération.

Les receveurs ordinaires ne doivent porter les encaissements faits à titre d'abonnements à l'article 8 des re-

(1) Voir ci-dessus Chapitre 1er.

cettes budgétaires que lorsqu'ils en reçoivent l'ordre. Ils n'ont pas à intervenir à l'occasion des déclassements résultant des virements. Ces dernières opérations sont faites seulement par les receveurs principaux (1) dont la situation définitive est établie et reconnue par la Direction de la Comptabilité Publique. Cette dernière Direction notifie les rectifications faites dans les écritures des receveurs principaux au moyen de l'état récapitulatif n° 1209 portant accusé de crédit, c'est-à-dire donnant décharge provisoire à ces comptables jusqu''au contrôle définitif de la Cour des Comptes (2).

*3° Immobilisation des produits.* — Les comptes d'avances sont ainsi soldés, de telle sorte que le total des produits destinés à être remboursés aux prêteurs ne dépasse pas le montant des fonds de concours qu'ils ont versés. Mais il n'en a pas toujours été ainsi et, par une interprétation très large de l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 accordant aux prêteurs l'autorisation de passer des avenants ou de céder leurs droits pendant le délai d'un an à compter de la date du remboursement pour solde, on a considéré les comptes comme se prolongeant pendant cette période.

Par suite, on a continué d'y affecter les produits d'abonnement, de sorte qu'en vue d'un remboursement éventuel, on a accumulé et immobilisé des produits afférents à des comptes sur lesquels des avances restaient à faire.

Il arrivait aussi que l'Administration ne se trouvant pas en mesure de construire, elle était dans l'obligation d'ajourner la passation des conventions se rapportant à des projets qui devaient compléter des installations pour lesquelles des avances avaient déjà été versées et

(1) Frault, Manuel de Comptabilité, p. 811.
(2) Instruction Générale, art. 360-2367, X[e] fascicule.

amorties. Les prêteurs devaient donc différer les nouveaux versements. Dans ces cas, on maintenait en réserve les produits avec lesquels les avances correspondantes devaient être remboursées. Cette situation se présentait surtout avant 1911, lorsque les avances téléphoniques étant incorporées dans les recettes budgétaires, les prévisions de dépense étaient insuffisantes.

Mais alors ces errements ne tendaient à rien moins qu'à mettre en réserve, en vue de faciliter des négociations ultérieures, des produits qui appartenaient au Trésor. Il faut remarquer cependant que l'Etat supporte, dès la mise en service des réseaux et des circuits construits au moyen d'avances, des dépenses importantes d'exploitation et d'entretien; il est juste qu'il bénéficie des produits dès que les avances sont remboursées.

En tenant compte de ces produits ainsi immobilisés, certains préfets pouvaient fractionner les projets et prendre des dispositions telles que leurs versements à venir ne fussent plus effectués que pour des sommes susceptibles d'être remboursées intégralement au cours du trimestre qui suivait la remise de ces fonds.

Il aurait même pu arriver que les excédents de produits de certains comptes soient suffisants pour permettre le versement et le remboursement simultanés des nouvelles avances consenties par les départements. On aurait dû alors prescrire au receveur principal de s'entendre avec le trésorier-payeur général pour que le versement de l'acompte et le payement du mandat de remboursement soient compris dans les écritures de la même journée. Dans ces cas, les opérations auraient même pu se faire par voie de compensation, par un simple jeu d'écritures. Les rôles étaient renversés, l'Etat fournissait des fonds aux prêteurs dont le concours ne comportait aucun sacrifice puisque le versement de l'a-

vance pouvait être subordonné à un remboursement immédiat (1).

*4° Versement aux recettes budgétaires.* — Cette manière de procéder fut critiquée par la Commission du Budget (2) qui estimait que les taxes non employées au remboursement des avances devaient profiter au budget. Une telle décision était rationnelle « car la loi vise « expressément la réouverture des comptes; ils sont « donc fermés jusque là et, seul, l'Etat doit bénéficier « des recettes ».

On a donc dû renoncer aux errements suivis; tout compte dont les avanves sont sur le point d'être amorties reste ouvert s'il est susceptible d'être affecté de nouveaux versements, mais en attendant ces fonds de concours, les produits des lignes et des réseaux construits au moyen des avances qui ont fait, en premier lieu, l'objet de ce compte, sont attribués aux recettes budgétaires.

A partir du jour de la nouvelle remise de fonds seulement, les produits des installations premières seront imputés au compte pour servir aux remboursements si, bien entendu, le prêteur se trouve dans les conditions prévues à cet égard par les dispositions de l'article 55 de la loi du 8 avril 1910.

L'attribution aux recettes budgétaires des produits disponibles sur un compte amorti et non clôturé aurait pu provoquer les protestations des prêteurs qui, interprétant ce dernier texte exclusivement en leur faveur, auraient pu escompter le bénéfice d'un remboursement hâtif. Il appartenait donc à l'Administration de faire toutes les réserves utiles sur les modalités des rembour-

(1) V. ci-après, Chap. IV, Titre I § D, constitution anticipée d'une réserve pour les remboursements.

(2) Rapport général de M. Chéron, Ex. 1912, p. 57.

sements. C'est dans ce but qu'on a inséré dans les avenants la clause suivante :

« Quand le montant des produits spécifiés aux articles « 4 (taxes, abonnements) et 5 (produits d'autres ré- « seaux à attribuer à un prêteur nouveau en vertu d'un « cumul) ci-dessus, aura permis le remboursement to- « tal des sommes versées par...., les produits qui seront « encaissés à partir de ce moment jusqu'au jour du ver- « sement d'un nouvel acompte ou d'une nouvelle avan- « ce se rapportant au compte d'avances téléphoniques « envisagé par le présent avenant, resteront acquis à « l'Etat. »

Le reversement au Trésor ainsi prévu doit s'opérer même si des circonstances exceptionnelles amènent l'Administration à suspendre temporairement la construction de nouveaux réseaux et circuits ou à renoncer provisoirement à accepter des fonds de concours. On ne saurait donc opposer à cette mesure les dispositions d'un décret moratoire tel que celui du 10 août 1914 relatif à la suspension des prescriptions, péremptions et délais en matière civile, commerciale et administrative (1). On évite ainsi des résultats onéreux pour le Trésor puisque les produits devraient être tenus indéfiniment en réserve en prévision d'offres d'avances qui pourraient n'être jamais faites ou versées.

*5° Remboursement.* — Les prêteurs sont remboursés des avances au moyen des produits dont le total est ainsi fixé par l'Administration Centrale. Ce dernier service établit et adresse au directeur départemental, qui le fait parvenir au receveur intéressé, un mandat de paiement. Ce titre est accompagné de trois pièces :

1° une ampliation de la décision administrative autorisant le remboursement; l'arrêté global pris à cette

(1) J. O. du 11 août 1914, Bull. n° 7 de 1916, p. 424.

occasion est précédé d'un rapport au Ministre ou au Sous-Secrétaire d'Etat, rapport qui comporte un tableau faisant ressortir, d'après les écritures tenues par l'Administration Centrale, les sommes disponibles à ordonnancer au nom des ayants-droit;

2° un état de situation indiquant le chiffre des avances versées, la date ainsi que le montant des remboursements déjà effectués et la somme restant à rembourser; ce relevé est immédiatement communiqué au prêteur pour être certifié exact (préfet, maire, président de la chambre de commerce ou personne qui a fait l'avance). Cet état de situation fournit à la Cour des Comptes, lors du contrôle sur pièces de comptabilité, tous les éléments nécessaires pour s'assurer que les remboursements effectués ne dépassent pas les avances versées;

3° un certificat attestant le payement du mandat, qui, après avoir été rempli et signé par le comptable, est envoyé à la direction pour être transmis à l'Administration Centrale (Direction du Personnel et de la Comptabilité, 4e Bureau) (1). Une mention relative au payement pourra être ainsi portée sur le compte du prêteur.

La direction départementale joint à l'envoi de ces trois pièces une copie de l'état de situation qui est remise au trésorier-payeur général quand ce comptable supérieur reçoit pour le compte d'un département ou au receveur municipal quand la partie prenante est une commune.

Le montant des remboursements est porté en dépense par les receveurs à l'article 18 des opérations de trésorerie intitulé « avances faites par divers pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines ». En tête du mandat figure, au surplus, la mention:

(1) Frault, Manuel de Comptabilité, p. 811; Instr. Génér., art. 238-2247, Xe fascicule; art. 6265, 5e vol.; Instr. 500-78, art. 725.

imputation de la dépense, article 18 correspondant à l'article 30 de la recette. Le titre auquel sont annexés l'ampliation de la décision et l'état de situation accepté est conservé par le receveur payeur qui le joint, en fin de mois, à ses pièces de comptabilité.

Il semblerait possible d'inscrire au chapitre du budget intitulé « Remboursements sur produits des P.T.T. » le montant des remboursements d'avances à effectuer. Cette imputation serait conforme à ce titre de dépense. En même temps, les recettes qui sont affectées au remboursement des avances resteraient normalement classées parmi les recettes budgétaires. En conséquence, les opérations qui viennent d'être examinées ne seraient plus portées aux opérations de trésorerie où figureraient seulement les inscriptions relatives aux fonds de concours proprement dits.

Mais on se heurterait alors aux difficultés résultant de l'impossibilité de calculer d'une façon exacte les crédits nécessaires aux remboursements et résultant aussi des lenteurs de la procédure des crédits supplémentaires. Il s'en suivrait des retards dans les remboursements aux parties versantes qui rendent préférable l'utilisation, dans les écritures des receveurs des Postes, d'un compte de trésorerie se balançant exactement et comportant des inscriptions de recettes et de dépenses indépendantes des prévisions et du règlement du budget.

Il peut se produire qu'en raison du peu d'importance des produits réalisés sur un circuit ou dans un réseau, le remboursement de l'avance soit effectué très lentement. La charge prolongée du service des intérêts des sommes empruntées pour constituer l'avance consentie à l'Etat devient trop lourde pour les collectivités et pour les particuliers. D'autre part, l'Administration est désireuse de clôturer les comptes dont l'amortissement est trop long, ce qui complique les écritures.

Pour remédier à cette situation, une clause des conventions et avenants prévoit que « l'Etat se réserve la « faculté de mettre, à toute époque, fin au contrat en « remboursant le solde restant dû sur les avances ver- « sées ». Ces dispositions s'accordent avec les prescriptions de l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce, aux termes desquelles « les con- « trats d'emprunt doivent toujours stipuler la faculté « de remboursement par anticipation ».

Dans ce but, l'Administration peut prévoir annuellement dans le projet de budget, au chapitre intitulé « Remboursement sur produits des P. T. T. », le crédit nécessaire pour amortir une partie des comptes les plus anciens pour lesquels une fraction de l'avance supérieure à la moitié a été remboursée et dont le solde n'atteint pas un chiffre trop élevé.

CHAPITRE IV

# Examen des Critiques

## TITRE I

## Critiques d'ordre budgétaire

*Introduction.* — Les avances remboursables continuent à jouer un rôle essentiel dans le développement du service téléphonique. La plupart des rapporteurs du budget des Postes ont constaté l'importance des sommes versées et remboursées à ce titre et ont été amenés, à plusieurs reprises, à formuler des observations sur le principe même de ce système, sur les conditions d'application et sur les résultats obtenus. Nous nous proposons d'examiner ces remarques au point de vue budgétaire, comptable et technique afin de pouvoir ensuite étudier et apprécier les modifications qui ont été envisagées.

### *A.* — REMARQUES VISANT LES FONDS DE CONCOURS

*1° Classement des avances dans cette catégorie.* — Il importe d'abord de poser comme inévitable le classement des avances parmi les fonds de concours ; l'impossibilité de les traiter autrement a été démontrée par l'expérience qui a été faite de 1904 à 1911. Ceci dit, il faut considérer les principales critiques formulées

contre ces opérations de trésorerie et, le cas échéant, vérifier si elles concernent les avances.

On a, d'abord, fait observer que le régime des fonds de concours ne serait pas toujours appliqué à des sommes versées pour « l'exécution de travaux publics », comme l'exige l'article 13 de la loi du 6 juin 1843, texte fondamental en la matière (1). Cette remarque est justifiée quand il s'agit de redevances permanentes et annuelles qui, par leur nature, doivent être encaissées au titre de produits budgétaires. Ce dernier classement est régulièrement adopté dans le Service des Postes pour les redevances dont il s'agit (2). Dans certains cas, ces opérations sont traitées comme « reversements de fonds effectués à titre de remboursement d'avances » et sont régularisées par des versements au Trésor ou par des virements de comptes entre ministères (3).

Elles ne sont jamais assimilées aux fonds de concours. Au contraire, les avances téléphoniques dont le versement est destiné à couvrir exclusivement des dépenses résultant de l'exécution de travaux publics répondent bien à la définition des fonds de concours, telle qu'elle est donnée par la loi du 6 juin 1843.

Dans ce même ordre d'idées, on a objecté que les avances ne peuvent recevoir ce classement qu'à la condition de « concourir » effectivement avec les fonds de l'Etat, de constituer une participation, un appoint de ressources, n'allant pas jusqu'à correspondre à la

---

(1) V. ci-dessus Chap. II, réduction du nombre de fonds de concours dans les Postes.

(2) V. par exemple, Instr. 590, bull. n° 1 de 1905, p. 7 ; Circulaire du 21 mars 1906, bull. n° 5 de 1906, p. 89 ; V. également l'instruction relative à la passation en écritures des recettes d'ordre en atténuation de dépenses, bull. de 1915, p. 18.

(3) Instr. générale, Tome V, art. 6299 c.

totalité de la dépense (1). Il ne semble pas qu'on puisse s'arrêter à cette considération qui n'est pas décisive, la coopération de la partie versante n'en subsistant pas moins dans le cas où toutes les dépenses immédiates sont mises à sa charge.

D'ailleurs, on peut faire observer qu'en fait, l'Etat assume toujours une partie des frais puisqu'il règle au moyen des crédits de son budget les dépenses d'exploitation et d'entretien et très souvent celles qui résultent des modifications au réseau général rendues nécessaires par l'adjonction d'un nouveau circuit.

2° *Spécialité budgétaire.* — L'accroissement de crédits réalisé dans ce système constitue-t-il bien un échec à la règle de la spécialité budgétaire ? (2). Les crédits accordés par les Chambres pour l'exécution d'un service déterminé ne sont pas modifiés, pas plus que l'objet auquel ils doivent s'appliquer. Les fonds de concours ne viennent s'incorporer au budget qu'en fin d'exercice et ils n'altèrent en rien l'équilibre, puisque la recette et la dépense correspondantes sont inscrites en même temps. En effet, ainsi qu'il a été dit, la mention « mémoire » qui figure au budget en regard du titre « fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » n'est remplacée par des chiffres qu'en fin d'exercice, lors de la préparation de la loi des comptes (3).

On pourrait prétendre également que les fonds de concours facilitent dans certains cas « une interversion de recettes d'un budget à l'autre ». Par exemple, « un travail a été fait en 1910 sur fonds d'Etat ; il y « avait des fonds de concours dont on ne s'est pas

(1) Rapport de M. Sembat, Exercice 1904, Chambre, p. 35.

(2) M. Jèze, Cours Elémentaire de Science des Finances, p. 102, 107, 111.

(3) V. ci-dessus Chap. II, Titre II, § B, préparation du budget.

« servi, de sorte qu'en réalité, ces fonds de concours « constituent une ressource libre pour le Trésor. Le « Ministère intéressé demande en 1913 l'ouverture de « crédits : comme le Ministère des Finances ne peut « savoir si les travaux sont exécutés ou non, il con- « tresigne le décret et le service dépensier se trouve « en possession de fonds qu'il pourra utiliser pour un « autre objet. Ainsi, il y a eu dépassement de crédits « d'un chapitre de tel exercice qui aurait dû présen- « ter une annulation et qui ne l'a pas présentée ; il y « a ensuite augmentation de crédits d'un exercice ul- « térieur. » (1).

Dans le cas où le Ministère des Finances se rendrait compte de cette situation, il pourrait refuser de consentir au rattachement de sommes versées à titre de fonds de concours, ces sommes représentant le remboursement de dépenses déjà soldées à l'aide des crédits budgétaires sur les exercices clos. De sorte que les crédits de l'exercice antérieur auraient été employés pour l'exécution de travaux non prévus au budget alors que les versements correspondants ne pourraient être utilisés, l'ouverture du crédit provenant des fonds de concours n'ayant pas d'affectation précise.

Cette procédure irrégulière ne peut être employée pour les avances téléphoniques qui ne sont rattachées au budget d'un exercice qu'au moment où l'on est prêt à exécuter les travaux. Pour le cas où cette dernière réalisation doit se produire dans le cours de l'exercice suivant, on a prévu le report à ce même eexrcice du montant des recettes et des dépenses correspondantes. D'ailleurs, pour les différentes raisons qui ont été exposées, les constructions sur avances téléphoniques ne sont différées tout au plus que de quel-

(1) Féret du Longbois, Cours de Comptabilité et de Droit budgétaire, p. 85, 86.

ques mois. Il ne peut se produire à ce point de vue, un retard systématique qui faciliterait les inexactitudes d'imputation.

On peut enfin faire observer que les critiques auxquelles donnent lieu les comptes spéciaux et qui seront examinées plus loin (1) ne s'appliquent pas au compte d'attente des fonds de concours tenu dans les écritures du Trésor. Quand on demande la suppression des comptes spéciaux « suspects qui cherchent à s'appro- « prier sans contrôle, en dehors des budgets, les fonds « du Trésor », on doit excepter ceux d'entre eux « qui « se bornent à retracer, à titre de comptes d'ordre, « divers faits de comptabilité. » (2).

Une place à part doit donc être faite en faveur des fonds de concours puisqu'il s'agit d'opérations qui se balancent rapidement et tel est bien le cas des inscriptions afférentes aux avances téléphoniques (3).

*3° Non intervention des Chambres.* — Le rattachement et le report sont opérés par des décrets qui sont pris plus rapidement que ne pourrait intervenir l'approbation du Parlement et qui peuvent être provoqués au moment favorable. Cette facilité a été critiquée à son tour. Elle constitue, en effet, une dérogation importante aux principes généraux, puisque l'ouverture des crédits n'est pas ratifiée par les Chambres : « leur «seule intervention qu'on puisse constater à cet égard, « dans le vote du budget, se produit lors de l'appro-

(1) Chap. V, propositions tendant à la suppression des avances.

(2) M. René Stourm, Le Budget, p. 262 et 263; M. Marcel Moye, Législation financière, p. 354.

(3) M. Jèze, Science des Finances, p. 92, 110, 111, 153; V. également même auteur, Le Budget, p. 397, 399.

« bation de l'état des voies et moyens dans lequel figu-
« rent pour mémoire les fonds de concours. » (1).

Il n'y a pas d'inconvénient à ce point de vue, car on ne peut faire de rattachement au budget qu'autant qu'on a encaissé l'avance, c'est-à-dire après la production du récépissé établi par le Trésor à l'occasion de cette recette. On pourrait, pour des raisons diverses, retarder le rattachement d'une partie des sommes reçues, l'ouverture de crédits serait alors inférieure à la recette ; mais le contraire est impossible, on ne peut pas augmenter les crédits d'une somme supérieure à celle qui a été versée.

Au surplus, l'approbation préalable des Chambres est-elle, dans ce cas, vraiment indispensable ? Il semble bien que l'exception aux règles budgétaires puisse être admise : « ce régime de faveur s'explique par ce
« fait que les dépenses ainsi couvertes ne le sont pas
« au moyen du produit de l'impôt et qu'une demande
« d'autorisation de dépenser ne s'impose plus avec la
« même rigueur que pour les dépenses couvertes par
« les contributions » (2). Si l'on estimait nécessaire l'intervention du Parlement, il faudrait que chaque avance fît l'objet d'une loi et on retrouverait les inconvénients signalés avant 1889.

Néanmoins, les Chambres ont estimé qu'elles étaient appelées trop tardivement à sanctionner l'adjonction des fonds de concours. Tout en évitant les retards qu'entraînerait une approbation de détail afférente à chaque versement, il est possible de les tenir au courant de la situation des comptes des services spéciaux et de faire dresser un résumé périodique des recettes et des dépenses du Trésor.

---

(1) Féret du Longbois, Cours de Comptabilité et de Droit budgétaire, p. 81.

(2) Même auteur, même page.

C'est ainsi que le compte d'attente des fonds de concours est compris dans le tableau publié trimestriellement au Journal Officiel par ce dernier service depuis le 1er janvier 1922, conformément au désir exprimé par la Chambre qui a adopté une motion déposée dans ce sens par M. de Lasteyrie, Député, aujourd'hui Ministre des Finances (1).

Mais ainsi que l'auteur du projet l'a indiqué, la publication de ce compte d'attente en fin de trimestre doit suffire. Il est inutile, en effet, de soumettre au contrôle préalable du Parlement les opérations qui « ne cons- « tituent que de simples écritures d'ordre et qui « n'exercent aucune répercussion sur l'actif ou le pas- « sif de l'Etat » et qui se « réfèrent à l'emploi de res- « sources ayant une affectation spéciale, par exemple: « les cautionnements, les fonds de concours.... » (2). Cette publication a été prescrite par l'article 45 de la loi de finances du 30 avril 1921.

*4° Facilité de contrôle.* — Les fonds de concours nécessitent donc une procédure spéciale qui se justifie : « sans doute, les règles budgétaires pour importantes « qu'elles soient, ne constituent pas des dogmes intan- « gibles auxquels toute dérogation serait inadmissi- « ble. Excellentes en principe, elles doivent parfaite- « ment fléchir devant les inconvénients pratiques qu'en- « traînerait leur application intransigeante. C'est pour

---

(1) V. 2e Séance Chambre, 29 décembre 1920.

(2) Doc. Ch. 2e S. E. 1920, annexe n° 1678 au p. v. de la séance du 23 novembre 1920, J. O. du 14 janvier 1921, p. 299, proposition de loi relative à la publication d'un résumé périodique des recettes et des dépenses du Trésor. Doc. Ch. S. O. 1921, annexe n° 3068 au p. v. de la 2e Séance du 8 juillet 1921, projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922, présenté par M. Doumer, Ministre des Finances, J. O. du 10 nov. 1921, p. 2276.

« obvier aux inconvénients très réels qu'elles présente-
« raient dans ce cas particulier, que la comptabilité des
« fonds de concours a été établie. » (1).

En matière d'avances téléphoniques, cette comptabilité est peu compliquée, car, en raison de l'urgence des travaux, il n'y a pas de chevauchements sur plusieurs exercices et le contrôle peut facilement s'exercer.

D'autre part, les avances peuvent-elles faciliter vraiment les abus que l'on craint dans le système des fonds de concours, accroissement irrégulier des crédits, constitution d'une « dette latente » ? (2). Il faudrait pour cela qu'elles pussent être employées à un usage autre que celui pour lequel elles ont été fournies.

Or, il faut remarquer que les prêteurs sont les premiers à exiger et à s'assurer que les fonds qu'ils ont avancés servent bien aux installations qu'ils désirent. Le résultat du travail n'est pas difficile à vérifier puisqu'il s'agit d'un réseau ou d'un circuit dont le fonctionnement est attendu avec impatience.

Si les irrégularités dont il s'agit se produisaient, elles dégageraient une ressource libre, formant « un
« petit budget de poche pour l'Administration. » (3). Quand le rattachement des fonds de concours serait demandé ultérieurement, le Ministère aurait ainsi des disponibilités qu'il pourrait affecter à un autre travail.

Mais il faut reconnaître que le Service des Postes ne peut pratiquer de tels errements, car les crédits ont une destination précise. Ils ne sont sous-répartis qu'après la production de justifications détaillées. En

---

(1) M. Jèze, Emploi de la comptabilité des fonds de concours pour réaliser une assignation de recettes. R.S.L.F., 1912, 10e vol., p. 81.

(2) M. Féret du Longbois, Comptabilité et Droit Budgétaire, p. 85 s.

(3) Rapport de M. Sembat, Exercice 1904, Chambre, p. 25.

ce qui concerne particulièrement la branche téléphonique, aucun travail ne peut être autorisé qu'après examen du devis par le Contrôle des Dépenses Engagées qui s'assure que les sommes correspondantes ont été encaissées et rattachées.

## *B.* — ASSIGNATION DE RECETTES

*1° Inconvénients des affectations de recettes en général.* — Les garanties qui entourent l'utilisation des sommes ainsi reçues et rattachées en vue d'une installation déterminée, se retrouvent dans l'affectation des recettes réalisées au moyen de cette installation et destinées au remboursement de l'avance. Il intervient bien, dans chaque opération de ce genre, une assignation avec ouverture d'un véritable compte spécial particulier. Il importe d'établir qu'en matière d'avances téléphoniques, les critiques adressées d'une manière générale aux affectations de recettes publiques sont atténuées et même négligeables.

En effet, le danger commun à tous les comptes spéciaux « c'est d'affaiblir le contrôle du Parlement sur « les dépenses qui y sont inscrites ; c'est de diminuer « la publicité des opérations ainsi mises à part ; c'est « de compliquer la comptabilité et par là même d'en « obscurcir les résultats ; c'est enfin souvent d'alourdir « le service de trésorerie de l'Etat. » (1). Les avances téléphoniques auraient échappé immédiatement à ces remarques si elles avaient continué à être classées parmi les recettes budgétaires. Mais, même sous le régime des fonds de concours, les règles de comptabilité qui leur sont appliquées sont des plus simples et

(1) M. Jèze, Cours Elémentaire de Science des Finances, p. 90.

le triple contrôle financier, juridictionnel et parlementaire s'exerce normalement.

2° *Fixation des éléments des comptes.* — On peut affirmer qu'il n'y a pas dans ces opérations l'incertitude qui existe dans les comptes spéciaux correspondant aux assignations de recettes. Très souvent, la dépense inscrite dans un compte spécial n'est pas limitée par le Parlement qui n'en approuve que le principe (1). Dans le système des avances, la dépense de chaque situation est le total des sommes remboursées au prêteur et elle est équivalente aux frais nécessités par l'exécution des travaux.

Le quantum de la dépense est bien établi, c'est le coût de l'installation qui est évalué d'une façon très approchée. D'autre part, on est fixé sur les conditions du remboursement auquel seront affectés les produits de l'exploitation des réseaux et circuits construits, sans avoir à rechercher une nouvelle catégorie de recettes. On ne règle jamais le montant de cette dépense sur les fonds généraux du Trésor, comme cela pourrait se produire dans la gestion d'un compte spécial *lato sensu.* Dans ce dernier cas,

« le danger pour le service de la Trésorerie est par-
« ticulièrement grave, lorsque la recette ainsi affectée
« est non pas une recette réalisée ou dont le produit
« peut être sûrement déterminé à l'avance, comme un
« emprunt, mais une recette à réaliser dans un ave-
« nir plus ou moins rapproché, aléatoire dans son re-
« couvrement, comme le produit à provenir d'une alié-
« nation, le remboursement d'une créance, etc. Si, pour
« une raison quelconque, la recette n'est pas effec-
« tuée ou ne l'est pas pour le montant prévu, le compte

(1) M. Jèze, Cours Elémentaire de Science des Finances, p. 90.

« spécial cesse d'être un compte d'emploi d'une re-
« cette. » (1).

*3° Avantages de l'assignation dans le service des Postes.* — Ces difficultés ne se produisent pas à l'occasion du remboursement des avances téléphoniques. Ce système bénéficie des avantages que l'on reconnaît à l'assignation des recettes lorsqu'elle résulte de la personnification d'un service public, surtout d'un service industriel comme celui des Postes, des Télégraphes et des Téléphones. Les considérations exposées à l'appui de cette solution conservent toute leur valeur *à priori* quand on cherche à individualiser même un circuit, comme l'Administration proposait de le faire en 1908 (2) pour les lignes d'une certaine importance. Elles s'apliquent également dans le cas du groupement de plusieurs réseaux et lignes dans une même convention.

Il est surtout établi que l'assignation des recettes est indispensable pour un service qui « ne peut sup-
« porter une transformation et une augmentation de
« ses moyens de production à l'aide de ses seules res-
« sources annuelles. A des besoins extraordinaires,
« on a le droit de subvenir par d'exceptionnels
« moyens. » (3). Pour exécuter les travaux d'améliorations nécessaires, il faut recourir à l'emprunt gagé sur les ressources. Ce procédé est plus facile à employer pour des projets séparés et fractionnés d'installation de réseaux et de circuits qui sont destinés à servir des intérêts particuliers et qui sont exécutés au

---

(1) M. Jèze, Cours Elémentaire de Science des Finances, p. 91.

(2) Projet de loi concernant l'amélioration du service téléphonique, Doc. Ch. S. O. 1908, annexe n° 1587 au p. v. de la séance du 16 mars 1908.

(3) Rapport de M. Steeg. Exercice 1907, Chambre, p. 338.

moyen d'avances restituées avec les produits perçus sur les usagers, c'est-à-dire sur les prêteurs eux-mêmes. « Ces produits sont affectés aux dépenses qui les « ont créés. » (1).

En sens inverse, une application trop rigoureuse de la règle de la non-affectation des recettes publiques conduit à couvrir au moyen des produits postaux des dépenses telles que celles « du matériel d'armement ou de l'Instruction Publique », au détriment des améliorations à réaliser dans le service même qui procure des bénéfices et qui pourrait encore augmenter ses produits s'il était mis en possession de l'outillage nécessaire (2).

*4° Avantages particuliers de l'assignation dans le système des avances.* — Ce sont surtout des arguments en faveur de l'autonomie financière du Service des Postes. Mais il convenait de les reproduire ici, car le budget annexe doit, dans ses grandes lignes, être établi comme un compte d'avances téléphoniques et présenter les recettes en regard des dépenses. Les raisons invoquées en 1889 par M. Cochery, Député, en vue de la création d'un budget annexe des Téléphones ne peuvent qu'être reprises aujourd'hui pour justifier la réforme du service.

Il est intéressant d'observer qu'on ne fait que développer les idées déjà exposées par M. Cochery qui admettait, à la base du système, des comptes individualisés avec des assignations de recettes qu'il ne jugeait pas incompatibles avec les principes de la science des finances. « Il faut que les résultats des exploitations « téléphoniques, qui constituent de véritables exploi-

(1) Ch. Doc. S. O. 1889, Annexe 3765, rapport de M. Cochery, Député, sur le projet de loi du 16 juillet 1889.

(2) M. Alcindor, l'Autonomie financière des P. T. T., R. S. L. F. 1910, p. 443.

« tations commerciales, ressortent clairement au bud-
« get, les recettes y figurant en regard des dépenses. Il
« doit être fait face à ces dépenses au moyen des seules
« recettes correspondantes. On aura ainsi la garantie
« que la généralité des contribuables ne sera pas appe-
« lée à payer les frais d'un service dont une partie
« seulement des citoyens profiteront. » (1).

On doit enfin ajouter que les avances téléphoniques présentent cet avantage sur les comptes spéciaux qu'elles créent au Trésor une source de revenus puisque après le remboursement, les produits des circuits et des réseaux iront s'ajouter aux recettes budgétaires. Et l'on a même pu affirmer que, pendant la période du remboursement, « l'Etat n'abandonne en réalité aucun « produit, ni aucun droit, puisque s'il avait établi le « réseau à son compte, il eût dû amortir les frais de « premier établissement. » (2). Sans aller jusqu'à soutenir qu'à la rigueur, il n'y a pas d'assignation de recettes, on peut conclure que l'on doit considérer les avances téléphoniques comme une application avantageuse des comptes spéciaux, comportant la tenue d'une comptabilité tellement nette qu'aucune irrégularité ne pourrait y être commise et que leur liquidation est assurée.

## *C.* - SOLIDARISATION DES COMPTES PRODUCTIFS ET DES COMPTES IMPRODUCTIFS

*1° Utilité de chaque installation.* — La durée de cette assignation est prolongée par les avenants, cumuls et cessions. Les recettes des lignes dont la charge de construction devrait être prochainement amortie ne feront

(1) Cité dans le rapport de M. Couyba, Exercice 1910, Sénat, p. 186.

(2) Doc. Ch. S. O. 1889, rapport de M. Cochery, Annexe 3765 (loi du 16 juillet 1889).

pas retour à l'Etat; elles seront absorbées pendant un certain temps par les frais résultant de la création de circuits secondaires. Il semble que la loi du 20 mai 1890 reçoive ainsi une application anormale. Non seulement, on crée des circuits dont l'utilité n'apparaît pas comme urgente, mais encore on fait reporter sur ces lignes d'une exploitation déficitaire les revenus d'autres lignes qui ont déjà servi au remboursement d'avances antérieures.

On peut répondre à une telle critique qu'il n'est pas possible d'affirmer que le service téléphonique d'une région quelconque ne se développera pas par la suite. C'est précisément parce que de nouvelles lignes sont créées que la clientèle s'accroîtra ainsi que le nombre des abonnés, aussi bien dans les centres desservis par ces circuits que dans les grands centres dont les relations avec cette région seront facilitées et qui profiteront des nouveaux débouchés.

Les lignes secondaires peuvent n'être pas productives par elles-mêmes lors de leur création ou même longtemps après, mais il est établi qu'elles concourent au développement des relations. Elles contribuent ainsi à augmenter le nombre de communications sur les lignes déjà remboursées dont le rendement est amélioré. On comprend dès lors que les recettes provenant de ces derniers circuits soient affectées au remboursement des nouveaux.

2° *Le cumul est conforme à la loi.* — D'ailleurs, cette fusion des avances est la conséquence de l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé jusqu'ici le Gouvernement d'inscrire au budget les crédits nécessaires à l'extension générale. Grâce à ces avantages concédés aux prêteurs, on a pu obtenir le concours des collectivités et des particuliers pour le développement d'un service dont l'utilité ne faisait que s'accroître.

On peut faire remarquer aussi que si la loi du 16 juillet 1889 précise que les produits de *chaque réseau* seront affectés au remboursement des avances dont il aura été l'objet, la loi du 20 mai 1890 ne contient plus cette restriction et prévoit qu'on affectera au remboursement les produits de l'exploitation *des lignes,* ce qui n'exclut plus le cumul. Cette interprétation est confirmée par l'exposé des motifs de la seconde loi où il est dit que « le droit au remboursement serait limité à « ces produits, le Gouvernement gardant toutefois la « faculté de se libérer s'il le jugeait utile par un pré- « lèvement sur le produit de l'ensemble des réseaux « téléphoniques. » (1).

Le cumul est donc utile et conforme aux dispositions législatives. Avant même qu'il fût consacré par l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910, il était régulier. On peut dire encore qu'il était inévitable, car un prêteur aurait pu faire une convention unique pour la construction des lignes dont les comptes sont fusionnés. Ce principe admis, on s'explique la passation des avenants, car les collectivités pouvaient demander de faire en deux fois ce qu'elles avaient la faculté de faire en une seule.

En Algérie, l'article 55 précité n'est pas appliqué. Comme il est procédé pour toutes les dispositions qui ont une répercussion sur les finances de la Colonie et conformément aux prescriptions de la loi du 19 décembre 1900 qui a établi le budget spécial (2), les Délégations Financières et le Conseil Supérieur devaient préalablement délibérer sur l'autorisation du cumul des avances. Leur avis n'a pas été sollicité, car l'application de la mesure ne semble pas nécessaire.

---

(1) Doc. Ch. S. O. 1890. Annexe 376 au p. v. de la séance du 22 février 1890.

(2) M. Girault, Législation Coloniale, 3e volume, p. 143.

Etant donné, en effet, les distances qui séparent les agglomérations, les réseaux ou les circuits demandés n'intéressent pas un groupe de communes. Les avances peuvent être faites par une même chambre de commerce, mais les intérêts sont garantis, pour chaque emprunt, par des collectivités bien distinctes. D'ailleurs, les assemblées consulaires préfèrent séparer les avances pour éviter le travail de répartition des charges entre les communes, les bases de calcul devant être modifiées à chaque remboursement de produits effectué par l'Administration.

*3° Nécessité des groupements.* — Dans la Métropole, la solidarisation des lignes productives et des circuits onéreux devait être facilitée, car il fallait encourager les prêteurs à apporter leur concours à l'Administration. Il était impossible, par suite du manque de crédits, de diminuer le chiffre des avances, mais l'Etat ne pouvait refuser de faire le sacrifice de quelques produits de façon à réduire la période de remboursement. En réalité, l'Administration ne perdait chaque année que l'intérêt des sommes qui servaient à accélérer ce remboursement.

Il faut remarquer que les prêteurs, plus particulièrement les conseils généraux, n'auraient pu admettre que les communes de leurs départements fussent, au point de vue téléphonique, placées dans des groupes distincts ou dans des conventions différentes selon que les installations étaient plus ou moins productives. Quand il s'agit de réaliser un programme portant sur l'ensemble du réseau départemental, les municipalités doivent toutes contribuer aux frais des avances, de même qu'il est juste qu'elles profitent toutes de l'intégralité des produits. S'il n'en était pas ainsi, l'extension serait considérablement ralentie et les communes pauvres se-

raient exclues de tout avantage, sinon même du service téléphonique.

Il convient d'ajouter que, dans certains cas, les avances concernent des lignes parallèles ou des circuits qui, par leur réunion, peuvent constituer deux ou plusieurs voies d'écoulement du trafic dans une même direction. L'Administration trouve, dans le cumul des comptes, la possibilité d'acheminer indifféremment par une ligne ou par l'autre, les communications de manière à faciliter l'exploitation du service.

Si les avances ne sont pas groupées, chacune des communes qui a consenti un prêt ou qui en a garanti les intérêts insistera pour que toutes ses communications dans la direction envisagée soient transmises par le circuit dont elle a demandé la construction de manière à en hâter le remboursement. Des difficultés en résulteront pour la répartition du trafic et d'autres lignes déjà amorties deviendront même moins productives pour le Trésor.

*4° Limitation automatique des demandes.* — Il y a cependant une limite au-dessous de laquelle on ne peut admettre que les produits des premiers circuits établis soient absorbés par le remboursement des avances afférentes à de nouveaux circuits ou réseaux dont les recettes sont trop peu importantes. Elle est atteinte pour ainsi dire automatiquement. Il faut que ces dernières installations aient une utilité suffisante et ne soient pas d'une exploitation franchement onéreuse. Ces considérations sont examinées avant toute décision car « il appartient aux villes d'apprécier, avant de « s'engager, si les avantages que leurs habitants sont « appelés à retirer de leurs communications interur- « baines sont assez grands pour justifier les engage- « ments et les sacrifices qu'elles ont à s'imposer; c'est

« la plus sûre des garanties contre les demandes de « communication inutiles ou improductives. » (1).

Comme cette solidarisation des circuits se produit simultanément dans tous les départements, on peut assimiler l'ensemble de tout le réseau téléphonique français aux grands réseaux de chemins de fer. On peut imaginer que dans le service téléphonique fonctionne un système de déversoir analogue à celui qui avait été imaginé dans les conventions de Franqueville (2). Une partie du produit de l'ancien réseau est, en somme, déversée sur le produit du nouveau réseau.

5° *Solidarité de l'ensemble.* — Cette comparaison ne peut être poussée trop loin, mais la combinaison doit être rappelée pour confirmer l'idée que les améliorations nouvelles ne peuvent être réalisées qu'avec le concours des installations existantes. Le système ne pourrait être rejeté que s'il était appliqué seulement dans une région bien délimitée, les recettes d'un département étant consacrées à l'amélioration d'une catégorie de relations dans cette division administrative, alors que la totalité des produits téléphoniques encaissés dans tous les autres départements iraient au budget général pour couvrir les frais d'exploitation du service dans tout le territoire y compris le département susvisé.

La solidarisation résultant des avenants et du cumul des conventions est nécessaire, car il ne faut pas considérer isolément chaque ligne téléphonique reliant

---

(1) Exposé des motifs de la loi du 20 mai 1890. Doc. Ch. S. O. 1890, Annexe 376 au p. v. de la séance du 22 février 1890.

(2) M. Jèze, Cours Elémentaire de Science des Finances, p. 512; Berthélemy, Traité élémentaire de Droit Administratif, p. 654; Hauriou, Droit Administratif, p. 819; Léon Say, Dictionnaire des Finances, article « Chemins de fer ».

une petite localité au réseau général et évaluer séparément les produits des conversations qui s'échangent par son intermédiaire. On peut faire remarquer d'abord que beaucoup de circuits secondaires sont utilisés pour la transmission des télégrammes, d'où il résulte une perception de recettes budgétaires qui ne concourent pas au remboursement des avances et qui ne correspondent à aucune dépense de construction de la ligne.

Mais il faut surtout observer l'ensemble de toutes ces lignes et ne pas raisonner sur un seul circuit dont l'exploitation est déficitaire. Dans toutes les branches de l'Administration, il peut y avoir, pour des causes accidentelles, une partie d'un service dont le rendement soit insuffisant, mais dont la suppression entraînerait des perturbations étendues. Rien n'autorise à généraliser cette situation particulière et le tout peut donner des résultats très satisfaisants. On peut enfin ajouter que si les réseaux et les lignes secondaires n'existaient pas, la plupart des lignes principales n'auraient plus leur raison d'être, car on peut les assimiler à des cours d'eau dont le débit est alimenté par l'appoint des petits affluents.

### *D.* — PRELEVEMENTS SUR LES RECETTES BUDGETAIRES

*1° Réduction progressive des recettes budgétaires.* — L'assignation des recettes en matière d'avances téléphoniques est justifiée si elle est faite exactement; il faut que les produits de l'exploitation des installations servent exclusivement à rembourser les dépenses que leur construction a entraînées. Nous avons même vu qu'on peut solidariser plusieurs comptes afférents à des réseaux ou à des circuits de rendement très inégal.

Mais il y a lieu de rappeler que, dans la pratique, des difficultés s'opposent à une spécialisation rigoureusement précise des taxes des conversations. Comme

conséquence de ces errements, on porte au crédit des comptes des sommes qui normalement devraient être considérées comme des produits budgétaires. Il en résulte, au profit des prêteurs, un véritable prélèvement sur les revenus de l'Etat.

M. Symian, Sous-Secrétaire d'Etat des Postes et des Télégraphes, dans la circulaire du 23 avril 1908 adressée aux préfets (1), faisait ressortir ainsi qu'il suit les conséquences de cete situation : « cette combinaison « si elle est très favorable à la rapide extension du « réseau présente cependant le grave inconvénient de « réduire d'année en année les produits nets provenant de l'exploitation téléphonique et de retarder, « jusqu'à une époque indéterminée, le moment où l'Etat pourra encaisser les recettes réalisées sur les lignes en service. »

A l'appui de ces considérations, le tableau suivant établi par M. Dumont, Député, dans son rapport sur le budget de l'exercice 1910 (2), indique cette rapide diminution des recettes budgétaires, alors que les produits téléphoniques suivent une progression bien marquée :

| | RECETTES BUDGÉTAIRES | PRODUITS TÉLÉPHONIQUES |
|---|---|---|
| 1900..... | 2.091.281 | 2.292.627 |
| 1901..... | 1.683.236 | 3.333.116 |
| 1902..... | 1.656.398 | 4.711.534 |
| 1903..... | 2.230.269 | 5.731.964 |
| 1904..... | 1.302.367 | 7.360.865 |
| 1905..... | 797.183 | 9.096.340 |
| 1906..... | 484.350 | 9.448.344 |
| 1907..... | 712.305 | 10.643.275 |
| 1908..... | 443.580 | 11.316.543 |

(1) Rapport de M. Dumont sur le budget de 1910, Chambre, p. 135.

(2) *Ibid.*, p. 130.

M. Dumont, commentant ces chiffres, laisse entrevoir les résultats auxquels conduirait la tolérance de cette manière d'opérer, résultats qui sont encore plus frappants que ceux indiqués en 1908 par M. le Sous-Secrétaire d'Etat : « les procédés actuels ne pourraient « donc être continués sans que, à bref délai, les sommes nécessaires au remboursement des avances dus- « sent être prélevées sur d'autres produits que ceux « provenant des conversations interurbaines. Des pro- « duits qui devraient, à un date déterminée, devenir « budgétaires sont ainsi distraits de leur destination « légale. » (1).

*2° Constitution anticipée d'une réserve pour les remboursements.* — Sans aller jusqu'au prélèvement de produits d'une autre catégorie, l'application d'une telle méthode a abouti néanmoins à affecter les recettes non seulement aux réseaux et circuits déjà construits, mais aussi à ceux dont l'établissement pourrait être demandé par la suite par voie de cession ou de réouverture des comptes. M. Dalimier fait remarquer à à ce sujet que « les collectivités et les prêteurs dis- « posent non seulement des recettes actuellement con- « sacrées à l'amortissement de leurs avances, mais ils « exercent, sur les recettes futures, un droit de pré- « emption qui paraît à beaucoup inadmissible : l'Ad- « ministration doit surseoir à l'extinction des comptes « susceptibles d'être soldés si les titulaires font, à ce « moment, l'offre de nouvelles avances et les produits « en excédent, dans ces comptes, sur les avances déjà « versées, au lieu d'aller grossir les recettes budgétai- « res, restent immobilisés en attendant le versement « de nouvelles avances qu'ils sont destinés à rembour-

(1) Voir également le rapport de M. Piettre, Exercice 1907, Sénat, p. 47.

« ser... La question des avances prend ainsi un aspect « inattendu : ce ne sont plus les collectivités et les par- « ticuliers qui prêtent à l'Etat, c'est, au contraire, l'Etat « qui leur fait des avances et leur sert de banquier. » (1)

Cette constatation était faite sous une autre forme dans « l'exposé des motifs du projet de loi portant « fixation du budget général des recettes et des dé- « penses de l'exercice 1913. »

« Au 31 décembre dernier (1911), il restait à recou- « vrer pour rembourser tous les prêteurs 9.048.000 « francs ; le montant des avances de 1912 ne devant « pas dépasser 12 millions, on aura ainsi une dette « totale de 21 millions environ et comme les recettes « du compte atteindront à peu près 20 millions (somme « obtenue en ajoutant aux 18.610.000 francs encaissés « en 1910 la moyenne de l'augmentation annuelle), il « ne restera qu'un million à rembourser au 31 décem- « bre prochain. Vienne l'année 1913 : le compte sera « débité de 12 millions d'avances, crédité de 21 millions « de prélèvements et l'on se trouvera en présence d'un « solde créditeur de 8 millions ne correspondant à « aucune charge. »

Pendant plusieurs années, on a ainsi suivi des errements tendant à l'immobilisation de produits qui auraient dû être versés aux recettes budgétaires et qui étaient tenus en réserve pour le remboursement d'avances éventuelles. Cette pratique s'est maintenue même après le vote de l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 qui réglait les mesures nécessaires pour favoriser le système des avances.

Il s'agissait, en l'espèce, de sommes destinées à être portées à l'actif des comptes dont la réouverture serait décidée ultérieurement. Mais cette solution ne s'ex-

(1) Rapport de M. Dalimier, Exercice 1913, Chambre, p. 1656.

plique pas car les comptes soldés doivent être considérés provisoirement comme fermés et, jusqu'au versement de nouvelles avances devant donner lieu à des avenants, l'Etat doit bénéficier des recettes.

On ne comprendrait guère, en effet, un emprunt fait sous la forme d'avances lorsque déjà les ressources de remboursement ont été encaissées. On se trouverait en présence d'une situation inexplicable : « l'Etat se ver-« serait à lui-même au moyen d'une réserve constituée « sur les recettes budgétaires dans des conditions in-« compatibles avec les règles de la comptabilité pu-« blique. » (1).

*3° Justifications fournies et atténuation des inconvénients.* — Il était cependant difficile d'adopter une manière d'opérer différente. Au sujet de ces prélèvements, tout en formulant des critiques, la Commission du Budget accordait le bénéfice des circonstances atténuantes. M. Piettre (2), à ce sujet, s'exprimait ainsi : « si les moyens employés ne sont pas recommandables « au point de vue des règles budgétaires et financières, « il faut cependant reconnaître que, dans bien des cas, « il serait difficile de procéder d'une autre façon. Le « seul reproche que l'on puisse adresser à l'Adminis-« tration, c'est de n'avoir pas prévenu le Parlement et « d'avoir dissimulé ces agissements. » M. Dumont, Député, concluait également dans ce sens (3).

Néanmoins, sans attendre l'approbation que le Parlement a donnée par l'article 55 de la loi du 8 avril 1910, l'Administration n'avait pas manqué de fournir

---

(1) Sénat, rapport général, loi de finances de l'Exercice 1912, examen des évaluations de recettes, Monopoles, P. T. T. 2° Téléphones.

(2) Rapport sur le budget de 1907, Sénat, p. 29.

(3) Rapport sur le budget de l'exercice 1910, Chambre, p. 130.

ses justifications. Le prélèvement ainsi opéré sur les recettes budgétaires était inévitable ; il était conforme aux idées déjà émises par la Commission chargée d'examiner le projet de loi du 28 mai 1890 (1), qui avait entrevu la possibilité d'un remboursement effectué au moyen des produits de l'ensemble des lignes.

Ainsi, dès le début, on avait reconnu la nécessité de désintéresser rapidement les prêteurs. On peut ajouter qu'en même temps, on s'appliquait à libérer l'Etat au plus tôt des engagements qui avaient été contractés en son nom. Et il faut reconnaître que cette manière d'opérer présentait des avantages, puisqu'en facilitant les remboursements, on provoquait des offres d'avances pour les réseaux ou les lignes à faible rendement dont l'établissement n'aurait jamais pu être poursuivi s'il avait fallu faire des comptes individualisés à amortissement très allongé.

C'était là un avantage appréciable pour les prêteurs; pour encourager les initiatives, l'Etat abandonnait provisoirement une partie des produits, en retardant de quelques années seulement le moment où il pourrait incorporer dans ses recettes les produits réalisés sur les installations exploitées.

Il semblait, d'autre part, difficile d'apporter une modification radicale à ces mesures consacrées aussi bien par les textes que par l'usage. On ne pouvait imposer aux prêteurs d'autres modes de remboursement que ceux qu'ils avaient escomptés en versant l'avance. « Certes, dans les contrats intervenus, il est spécifié que « toutes dispositions résultant d'actes législatifs ou « réglementaires ou de décisions administratives en « vigueur ou à intervenir, s'appliqueront de plein droit

(1) Exposé des motifs, Doc. Ch. S. O. 1890, annexe 492, p. 523. Voir aussi le rapport de M. Piettre, Exercice 1907, Sénat, p. 39.

« au travail qui fait l'objet de la convention corres-
« pondante. Le Gouvernement serait donc autorisé à
« modifier les conditions dans lesquelles s'effectue ac-
« tuellement le calcul des remboursements. » (1).

Mais les protestations seraient trop vives, étant donné les inconvénients sérieux qui en résulteraient pour tous ceux qui offrent leur concours à l'Etat en assumant des charges assez lourdes. Il faudrait liquider tous les comptes en restituant immédiatement leurs soldes aux titulaires et ne plus espérer obtenir des avances nombreuses, ce qui nécessiterait l'inscription de crédits importants.

Il faut déclarer que la situation du début n'a pas duré. Les prélèvements budgétaires sont bien moins sensibles depuis qu'il a été décidé que l'on n'immobiliserait plus les produits à l'avoir des comptes remboursés en attendant que leurs titulaires fassent de nouvelles avances. En outre, les recettes budgétaires augmentent du fait de l'encaissement définitif par le Trésor des redevances d'abonnement perçues dans les réseaux importants qui sont tous actuellement remboursés. Cette amélioration est encore plus sensible depuis le relèvement des taxes opéré par la loi du 29 mars 1920.

## *E.* — AGGRAVATION DES CHARGES DE L'ETAT

*1° Augmentation des dépenses pour un exercice déterminé.* — Le mode de dépouillement des taxes téléphoniques qui doivent être affectées au remboursement présente certainement un avantage pour les prêteurs qui ont consenti des avances sans intérêts. Mais le Trésor, en payant une somme supérieure au produit des conversations échangées sur les circuits intéressés,

(1) Projet de loi n° 1587, Ch. Doc. S. O. 1908, p. 32.

supporte au titre du budget de l'exercice en cours, une charge qui devrait régulièrement incomber aux budgets des exercices suivants.

Le remboursement qui devrait, en effet, s'étaler sur un nombre plus ou moins grand d'années, est accéléré dans des conditions telles que certains prêteurs ont réussi à rentrer très rapidement dans leurs débours, quelquefois même en moins d'un an. Cet inconvénient est aggravé par le nombre élevé des circuits qui sont ainsi remboursés d'une manière anticipée et surtout par les cumuls et par les cessions.

Par suite de la passation des avenants, d'autre part, le Trésor ne peut encaisser immédiatement comme recettes budgétaires des produits afférents à des circuits amortis. Or, ces recettes devraient permettre sinon de nouvelles améliorations, tout au moins l'exécution des travaux d'entretien. Il s'en suit également que le budget doit comporter l'inscription des crédits nécessaires sans contre-partie aux voies et moyens.

Il faut encore rappeler qu'avant même d'adopter les diverses modalités dans les contrats d'avances, l'Administration s'est trouvée dans l'obligation de rembourser sur produits bruts les réseaux aussi bien que les circuits. Elle a pris ainsi à son compte, au détriment du service en général (1), des frais d'exploitation et d'entretien. Ces dépenses sont même majorées par suite de l'utilisation d'un personnel qui, par la propagation du trafic, doit être augmenté dans les directions départementales et dans les centres importants, sans autre compensation que l'expectative des recettes futures.

2° *Répercussion sur les budgets suivants.* — Ces dispositions provoquent une aggravation de charges pour les exercices qui suivent immédiatement car les rem-

(1) Rapport de M. Steeg, Exercice 1907, Chambre, p. 19.

boursements des comptes et de leurs prolongements peuvent durer plusieurs années. Il faut également observer que le Trésor doit émettre des bons et des obligations pour parer à l'insuffisance des ressources. Les produits budgétaires remis aux prêteurs font défaut à ce service, son encaisse doit être reconstituée onéreusement. La dette flotante augmente et il en résulte un service d'intérêts qui peut devenir permanent en cas de consolidation.

En somme, on affecte au remboursement de sommes avancées par des particuliers pour l'établissement de circuits dont l'utilité ne présente pas toujours un caractère d'urgence bien marquée, des produits qui proviennent de lignes déjà amorties et dont on aurait dû faire état lors des prévisions budgétaires pour permettre de faire face à des dépenses d'ordre général.

On ne peut ainsi qu'imposer à l'ensemble des contribuables des charges plus élevées qu'elles n'auraient pu l'être si la diminution des recettes n'avait pas été faite dans un but particulier et, caractère aggravant, d'une manière anticipée.

On pourrait, à l'occasion de l'examen des répercussions qu'entraînent les errements adoptés, citer une critique d'après laquelle « l'Administration des Postes et « des Télégraphes, en traitant avec les communes et les « particuliers, engagerait, sans l'assentiment des pou« voirs publics, les budgets de l'avenir. » (1). Mais cette remarque qui vise les fonds de concours en général, ne peut s'appliquer aux avances téléphoniques qui sont acceptées en vertu de textes législatifs postérieurs et qui permettent d'escompter sûrement des recettes dont bénéficieront les budgets futurs.

*3° Compensation rapide et avantages.* — La prompte

(1) Observations de la Cour des Comptes, dans son rapport sur l'Exercice 1886, reproduites dans le rapport de M. Sembat, Exercice 1904, Chambre, p. 29.

liquidation des comptes d'avances est incontestablement un moyen de rendre plus prochaine l'exploitation des réseaux au profit du Trésor. On peut faire observer aussi que l'Etat n'aura qu'à gagner lorsque lui seront remis définitivement les nombreux réseaux et circuits établis grâce au concours des prêteurs encouragés à faire des avances restituées en peu de temps.

Leurs sacrifices étant réduits, ils continueront à faire des offres pour d'autres améliorations téléphoniques, étant entendu que la mesure ne s'appliquera qu'à des circuits dont la construction répond à un besoin réel. Il convient également de ne pas individualiser les comptes, car ceux qui se rapportent à des circuits peu importants ne seraient soldés qu'au bout de longues années, ce qui nécessiterait la tenue d'une comptabilité compliquée.

En outre, il faut reconnaître que, grâce aux mesures adoptées, si coûteuses qu'elles soient, on a pu remédier aux inconvénients de l'isolement rural en allant au-devant du progrès qui consiste à assurer une jonction téléphonique entre les régions éloignées et les centres d'attraction.

Enfin, quelle que soit la rapidité avec laquelle on arrive à solder les comptes globaux avec leurs avenants, leur amortissement est souvent échelonné sur plusieurs exercices, tandis que l'Etat aurait dû supporter en une seule fois, sur un seul budget, la charge totale des installations qu'il aurait été dans l'obligation de réaliser, à défaut de prêteurs, sous la pression des événements, des nécessités économiques ou politiques, etc.

### *F.* — ATTENUATION DES INCONVENIENTS DES EMPRUNTS

*1° Dispense de l'autorisation préalable.* — Au point de vue budgétaire, les avances téléphoniques présen-

tent une grande analogie avec les emprunts. Or, chacune de ces opérations doit être autorisée par une loi, par application du principe du vote préalable des dépenses et des impôts par le Parlement. Mais l'Administration est dispensée de l'accomplissement de cette formalité par les lois de 1889 et 1890 dont le premier résultat est d'éviter les retards qui en découleraient.

Il s'agit, d'ailleurs, de sommes bien inférieures à celles qui sont demandées au public lors des grandes émissions. On pourrait, à la rigueur, dans l'hypothèse où le montant de l'avance serait supérieur à un million, solliciter une ratification spéciale par les Chambres. Cependant cette précaution est superflue étant donné que ce chiffre qui représentait une grosse somme lors des premiers contrats, n'a plus un caractère aussi impressionnant en comparaison du montant fantastique des dépenses soumises de nos jours au contrôle du Parlement.

Au surplus, ainsi que le fait remarquer M. Jèze (1) pour les fonds de concours, « en règle générale, l'ex-« ception n'a guère d'importance : 1° si la notion de « fonds de concours est soigneusement limitée aux hy-« pothèses dans lesquelles il y a vraiment concours ; « 2° si un contrôle rigoureux est exercé sur ces fonds « de concours afin d'en constater les mouvements, « d'empêcher qu'ils ne soient détournés de leur destina-« tion et ne constituent une caisse noire pour l'Ami-« nistration. »

*2° Amortissement plus rapide.* — Les inconvénients que présentent les emprunts sont bien atténués dans le cas présent. Il faut noter, en effet, que les avances téléphoniques sont des anticipations de recettes opérées pour subvenir aux « dépenses ordinaires nécessitées « par le maintien des conditions économiques et so-

(1) Traité de Science des Finances, Le Budget, p. 397.

« ciales grâce auxquelles les individus pourront exer-
« cer leur activité et produire. »

Ces débours se renouvellent chaque année et découlent de la situation normale du pays ; ils sont affectés aux besoins courants de l'Etat. Les avantages que l'on en retire sont immédiats. Ce ne sont donc pas des dépenses exceptionnelles entraînant une augmentation de la valeur du domaine public et devant procurer dans l'avenir seulement un accroissement de recettes. Les ressources qui doivent les couvrir ne peuvent avoir le caractère extraordinaire de l'emprunt.

Les avances sont bien « des charges de la génération « présente : celle-ci doit supporter ces dépenses; il se-« rait injuste qu'elle cherchât à les rejeter sur les géné-« rations futures » (1), ce qui arrive presque toujours en matière d'emprunts, aussi fermes que soient les intentions des gouvernements qui font un appel de fonds.

Cette dernière crainte ne peut être manifestée en ce qui concerne les avances qui sont rapidement amorties par suite du sacrifice consenti d'une partie des recettes budgétaires. L'assignation des produits se fait aussitôt, les gages de l'emprunt sont certains et les conditions dans lesquelles s'effectuera le remboursement peuvent être calculées très exactement dans la grande majorité des cas. Sa durée sera loin d'atteindre celle d'une génération.

*3° Conséquences favorables certaines.* — La même critique a été faite sous une autre forme contre le recours à l'emprunt qui est contestable « pour les dé-« penses... d'amélioration des services publics... car il « n'est pas certain que les effets financièrement favo-

(1) M. Jèze, Cours élémentaire de Science des Finances, p. 528; v. également l'Economiste Français du 22 avril 1899, M. Georges Michel, « L'unité budgétaire ».

« rables que l'on escompte dans l'avenir (diminution « des dépenses, augmentation des recettes) se produi- « ront. Dès lors, il n'est pas prudent financièrement « d'anticiper des recettes qui ne se produiront peut-être « pas, ni d'escompter des diminutions de dépenses pu- « bliques qui n'auront peut-être pas lieu. » (1).

Les avances remboursables sont loin de présenter dans leurs conséquences possibles le caractère de gravité que l'on trouve dans les emprunts d'Etat proprement dits. On comprend qu'elles puissent être provoquées et acceptées plus facilement : « assouplir le sys- « tème budgétaire actuel et l'adapter aux exigences « d'une exploitation industrielle, tel est le but que doi- « vent viser tous ceux qui veulent que le service des « Postes soit en France à la hauteur de sa tâche. Les né- « cessités de fait sont plus fortes que les formules les « plus prestigieuses et que les mots les plus solennels. « Le service téléphonique dont le caractère industriel « est particulièrement accentué, n'hésite pas à faire ap- « pel à des ressources extrabudgétaires pour assurer « son extension » (2).

Ainsi, ces concours sont indispensables, mais ils ne présentent que des avantages pour le service qui les réclame pour se développer et qui peut les restituer rapidement. Grâce à la souplesse des méthodes de comptabilité déjà examinées, ces recettes, considérées comme « hors budget » lors de leur encaissement, sont, en dernier lieu, rattachées au budget et elles sont assimilées aux opérations normales lors du règlement des exercices. A la différence des emprunts, les avances sont vite amorties et ne constituent aucune charge pour les budgets des années à venir.

---

(1) M. Jèze, Cours élémentaire de Science des Finances, p. 529.

(2) Rapport de M. Steeg, Ex. 1907, Chambre, p. 16.

TITRE II

# Critiques d'ordre administratif

## Section I. — Comptabilité.

### A. — ABSENCE D'UNE COMPTABILITE SPECIALE

*1° Difficultés pour faire ressortir les dépenses de travaux sur avances.* — Des critiques ont été formulées également au point de vue de la tenue de la comptabilité du service électrique (service technique) en ce qui concerne la constatation des dépenses de construction de réseaux ou de lignes sur avances remboursables. On s'est d'abord demandé si l'examen des écritures peut bien permettre de s'assurer que les dépenses faites correspondent aux sommes versées par les prêteurs. Cette précaution est indispensable si l'on veut rendre impossible la dissimulation d'un accroisement irrégulier de ressources.

M. Dupont (1), pour être fixé à ce sujet, a posé une question à l'Administration qui a fait la réponse suivante : « il n'est pas possible d'instituer une comptabilité particulière pour l'exécution des travaux sur « avances, attendu que la plupart du temps, ces travaux ne sont pas effectués isolément. Dans un but « d'économie, on groupe dans un même programme « tous les travaux d'ordre différent à exécuter sur la « même ligne électrique; d'autres fois, et c'est le cas « général pour les lignes souterraines, on construit une « ligne complète laissant des disponibilités, de sorte « que, le moment venu, une nouvelle communication « peut être immédiatement réalisée. »

(1) Rapport sur le budget de l'Ex. 1911, Sénat, p. 280.

M. Dupont, commentant la première partie de cette note, fait observer « qu'il n'est pas admissible qu'il « n'existe pas une comptabilité statistique et que l'on « refuse la communication des résultats de cette comp- « tabilité au Parlement. »

*2° Organisation d'une comptabilité-deniers unique.* — Il semble que la réponse de l'Administration n'ait pas été interprétée comme il convient. Elle revient à dire qu'il n'est pas possible de prescrire aux directeurs départementaux de tenir une comptabilité spéciale pour les travaux exécutés au moyen des avances. En effet, la comptabilité-deniers du service technique « est une « comptabilité auxiliaire, rentrant dans la comptabi- « lité générale des dépenses du département, qui est « tenue par le directeur, ordonnateur secondaire, d'une « part, et par le receveur principal, comptable respon- « sable vis-à-vis de la Cour des Comptes, d'autre « part. » (1).

Cette comptabilité, réglementée par les articles 6312 et suivants de l'Instruction générale sur le service des Postes et des Télégraphes, englobe toutes les dépenses relatives aux travaux neufs et aux travaux d'entretien (2). Elle donne lieu à l'établissement de comptes de dépenses engagées, de délégations de crédits et d'ordonnancement qu'on ne saurait décomposer sans trop d'inconvénients pour le contrôle, indépendamment de l'augmentation sensible de besogne résultant de la tenue de nombreux carnets et états.

Elle comporte, en particulier, la tenue d'un registre de liquidation et de répartition des dépenses par devis

(1) M. Baradel, Manuel du Service Technique, p. 551.

(2) V. Circulaire du 26 novembre 1910 relative à la mise en application, à partir du 1er janvier 1911, de nouvelles instructions sur la comptabilité-deniers des services techniques, Bull. n° 16 de 1910, p. 504.

et par ligne du budget et d'un autre registre répertoriant tous les devis qui y font l'objet d'un compte individuel. Il faut que les inscriptions faites sur ces documents correspondent aux totaux des feuilles d'attachement du personnel ou des mémoires des fournisseurs. Il est impossible d'établir ces dernières pièces séparément par devis; mais il suffit de noter sur chacun de ces états le détail de l'imputation de la dépense pour chaque travail.

Cette répartition est facile à faire en ce qui concerne les journées d'ouvriers; on décompose, en fin de quinzaine, pour chaque équipe, le nombre total de journées affectées à tel travail précis (1). Il en est de même pour le matériel dont on peut aisément noter la destination, non seulement au moment de la sortie du dépôt où les fournisseurs ont fait leurs livraisons, mais aussi lors de l'utilisation sur place. Toutes ces indications se retrouvent et peuvent se vérifier dans la comptabilité matières.

*3° Rapprochement des avances versées et des dépenses faites.* — La question essentielle est donc de savoir si, dans le système de comptabilité adopté, la vérification des dépenses faites pour la construction des réseaux et des lignes est possible. L'assurance en avait déjà été donnée par l'Administration à M. Steeg, Député (2) :

« Le contrôle des dépenses réellement faites pour la « construction des lignes ou l'installation des postes té- « légraphiques ou téléphoniques est effectué de la ma- « nière suivante.

« Lorsqu'un projet a été adopté, l'Administration in- « vite le service intéressé à établir les devis et états de

(1) Circulaire n° 159 du 31 décembre 1903 relative au règlement des devis et des dépenses du service technique, § 3°, Bull. de 1904, p. 12.

(2) Rapport sur le budget de l'Ex. 1907, Chambre, p 363.

« matériel afférents à sa réalisation. Ces devis et pièces « annexes sont examinés avec le plus grand soin dans « les bureaux de l'Administration Centrale. Ils sont ensuite « renvoyés approuvés aux services, après avoir été éven- « tuellement modifiés, si l'examen auquel ils ont été sou- « mis y a fait découvrir des erreurs, des omissions ou « des exagérations. Les travaux doivent être exécutés « dans la limite des crédits ouverts.

« Les devis arrêtés après règlement indiquent pour cha- « que dépense le montant réel de la somme dépensée et, « en regard de ce chiffre, le numéro d'inscription du « mandat au carnet de répartition des dépenses par de- « vis. Il est donc possible de s'assurer que toute dépense « inscrite sur un devis comme dépense faite a été réelle- « ment mandatée, et, d'autre part, en rapprochant du « montant total d'un mandat inscrit au carnet de répar- « tition, le ou les devis mentionnés en regard de cette « inscription, et en vérifiant les minutes des pièces jus- « tificatives mises à l'appui du mandat, on peut contrô- « ler la sincérité des écritures.

« En fin d'exercice, le total général des mandats inscrits « au carnet de répartition doit, d'ailleurs, être égal au « total des ordonnances de délégation, déduction faite « des annulation pour non-emploi. »

*4° Vérification des dépenses de matériel et de personnel.* — Il faut ajouter que, aussi bien pour les prévisions que pour les règlements, les points de repère ne manquent pas pour faciliter la vérification. En effet, en ce qui concerne les dépenses de matériel, l'Administration établit des barèmes servant de base pour la détermination du montant des avances afférentes à l'établissement des circuits, des cabines et des postes centraux. Elle indique le prix de revient kilométrique des circuits établis sur potelets ou sur poteaux, en fils de différents diamètres de bronze, de cuivre, ou bi-métalliques, le prix des cabines qui varie selon le type d'installation adopté, le prix des postes d'après leur capacité, le prix des appareils divers, etc.

Ces tableaux sont revisés périodiquement et rectifiés

d'après les résultats des adjudications ou selon les cours du marché des métaux. C'est ainsi qu'un barème a été fixé par l'arrêté de M. le Sous-Secrétaire d'Etat des Postes et des Télégraphes, en date du 17 mars 1920 et a été inséré au *Bulletin* n° 10 de la même année, page 355 (1).

Quant aux dépenses de personnel, elles peuvent être calculées en tenant compte des statistiques annuelles qui font ressortir le rendement unitaire en journées d'ouvrier. Ces statistiques sont établies au moyen de fiches qui sont remplies après le règlement des devis et qui donnent les renseignements utiles au sujet du nombre de journées d'ouvrier nécessitées pour le forage des trous et pour la plantation des poteaux dans les diverses catégories de terrains, pour l'armement des appuis, pour la pose, la soudure et la ligature des fils, etc. (2).

Les chances d'erreur dans les évaluations sont ainsi réduites au minimum. On ne peut donc appliquer aux avances téléphoniques la critique faite d'une manière générale aux fonds de concours : « ce régime permet « certains abus parce que rien n'établit en comptabilité « que les fonds de concours sont bien employés à l'u- « sage pour lequel ils sont versés » (3).

Il faut noter que la réglementation exposée ci-dessus s'applique très bien aux travaux sur avances remboursables. Il n'en serait pas de même pour les diverses redevances qui, à une époque antérieure, étaient classées par l'Administration des Postes parmi les fonds de concours et qui étaient de véritables subsides sans corréla-

---

(1) V. pour l'année 1919, arrêté du 25 février 1919, Bull. n° 17 de 1919, p. 744.

(2) Circulaire n° 37 du 30 novembre 1912, Bull. n° 16 de 1912, p. 562 et art. 6320 *bis* Instr. Générale, 5e vol.

(3) M. Féret du Longbois, Cours de Comptabilité et de Droit Budgétaire, p. 85.

tion possible avec les dépenses qu'ils étaient destinés à couvrir en tout ou en partie.

### *B.* — INSUFFISANCE APPARENTE DES VERSEMENTS

*1° Nécessité de prévoir l'extension future.* — Ainsi que l'a indiqué l'Administration à M. Dupont, Sénateur, dans la note reproduite ci-dessus (1), les services techniques doivent, pour réduire les dépenses, après l'organisation de leurs équipes et la concentration du matériel, grouper les projets à exécuter, qu'il s'agisse de travaux neufs et d'entretien prévus au budget ou de travaux à faire au moyen d'avances.

Ces mêmes services doivent, autant que possible, prévoir l'extension ultérieure; c'est ainsi qu'en construisant une ligne aérienne, ils réservent des disponibilités dans l'armement pour la pose éventuelle de fils, ou qu'en établissant une ligne souterraine, ils font poser un câble comportant un nombre de conducteurs supérieur aux besoins du moment ou même un câble supplémentaire dit « d'attente », afin de n'avoir pas à rouvrir les tranchées.

Il s'en suit que la valeur exacte du matériel utilisé ou le coût de la main-d'œuvre employée lors de l'établissement d'un réseau ou d'une ligne faisant l'objet d'avances pourrait ne pas correspondre aux dépenses que devrait entraîner ce travail s'il était fait seul.

*2° Lignes neuves et lignes sur appuis existants.* — On comprend que l'Administration, en établissant le budget, ait été parfois dans l'obligation de prévoir des crédits pour parer à l'insuffisance des versements effectués par les prêteurs. Elle a justifié cette inscription

---

(1) Même chapitre, même section, absence d'une comptabilité spéciale, § 1°.

dans la note suivante insérée dans les rapports de MM. Sembat et Chautard (1) :

« Quand on procède à l'établissement d'un circuit téléphonique, deux cas peuvent se présenter: les fils sont posés sur une ligne déjà existante ou nécessitent la construction d'une ligne entièrement neuve.

« Les dépenses occasionnées par l'installation de ces circuits sont donc très différentes et ne peuvent servir de base au calcul des avances demandées aux parties versantes. Ces avances sont donc évaluées d'après un tarif forfaitaire qui comprend le prix de pose du circuit (fil et isolateurs) correspondant à la valeur de la place que les conducteurs occupent sur les appuis. Lorsqu'il s'agit de circuits importants placés sur les lignes suivant les voies ferrées, l'Etat rentre dans ses débours dès que sept circuits équivalents comme importance ont été posés.

« Mais il n'en est plus ainsi quand il faut construire de nombreuses lignes qui ne comprennent plus qu'un ou deux circuits, l'Etat supporte alors la dépense correspondant aux places restées disponibles et il ne peut être remboursé d'une partie des avances aléatoires qu'il consent ainsi qu'au fur et à mesure que de nouveaux circuits sont posés sur ces lignes. Ce remboursement ne se produira qu'après de longues années et souvent même ne se réalisera jamais dans certaines régions.

« Il devient donc indispensable d'inscrire au budget une somme suffisante pour couvrir l'Etat de la différence entre le montant des avances versées et les dépenses faites pour la construction des lignes de faible importance. » (2).

M. Chautard estime qu'il suffirait « de majorer les « prix forfaitaires utilisés pour la détermination du

(1) Rapports sur le budget, Exercices 1904 et 1909, Chambre, p. 366, p. 601 et 668; v. également rapport de M. Noulens, Exercice 1908, Chambre, p. 335.

(2) V. également Rapport de M. Noulens, Exercice 1908, Chambre, p. 338.

« montant des avances à réclamer, pour arriver à la « suppression totale » de l'inscription au budget de la différence dont il s'agit. Il ne peut en être ainsi parce que l'Administration a calculé aussi exactement que possible le chiffre du forfait; si elle en augmentait le montant, elle réaliserait souvent des accroissements de crédits.

En effet, avec la méthode adoptée, les dépenses faites à l'occasion d'un travail remboursable par avance s'appliquent simultanément à des améliorations ou à des modifications qui, en réalité, sont indépendantes de la pose du circuit ou de l'installation du réseau demandé. Il s'en suit que pour un circuit nécessitant la construction d'une ligne neuve, le montant de l'avance forfaitaire est inférieur à la dépense réelle, tandis qu'il est supérieur pour un circuit à poser sur des appuis existants. Il n'en résulte aucun accroissement irrégulier de crédits car, chaque année, on procède à des travaux de ces deux catégories et il s'établit une compensation dans l'ensemble.

Il peut arriver néanmoins que l'importance des transformations à réaliser soit telle que cette dernière compensation ne se produise pas. Il faut alors prévoir les crédits nécessaires dont l'inscription à certains budgets a provoqué les justifications qui précèdent. On peut ajouter accessoirement que des allocations spéciales ont dû être demandées par le Service des Postes, lors de la préparation du budget de l'exercice 1920, en vue de l'exécution des travaux pour lesquels des avances correspondantes avaient été versées avant les hostilités. Mais il s'agit là d'un cas spécial, l'Administration ne pouvant se refuser à tenir ses engagements vis-à-vis des prêteurs qui avaient fourni les fonds avant la

hausse survenue dans les prix des matières premières et de la main-d'œuvre (1).

### C. — INCERTITUDE DU FORFAIT

*1° Difficultés d'évaluation.* — Même en temps normal, cette concordance entre l'ensemble des versements et le total des dépenses est difficile à établir étant donné les éléments trop variables qui entrent dans le calcul du forfait. Les évaluations sont, en général, plus approchées quand il s'agit de travaux à exécuter le long des voies ferrées ou des grandes routes. On établit des moyennes basées sur un travail de construction de ligne d'une certaine longueur, de 30 kilomètres par exemple, ou de pose de double fil sur appuis existants. On calcule le prix du matériel utilisé, les salaires des ouvriers employés et les frais de transport. On répartit également les dépenses accessoires de mise en route des équipes, de campement, de rentrée périodique à la résidence, etc.

Mais les résultats ainsi obtenus doivent être modifiés selon les régions (nature du sol, terrain accidenté, etc.). Il faut également faire intervenir les frais de remaniement qui changent selon les artères considérées et qui devraient être supportées par l'Etat si ces changements, non indispensables dans les conditions ordinaires de l'exploitation, n'étaient pas une conséquence immédiate de l'installation demandée par les prêteurs.

L'incertitude qui existe dans ces évaluations est encore plus grande quand il s'agit de construire des lignes sans emprunter des artères importantes. Dans ce cas, tout est à faire dans les régions moins bien desservies; il faut tenir compte de la saison pendant laquelle

(1) Rapports de M. Alfred Brard, Sénat, p. 90, 99 et de M. Pierre-Robert, Chambre, p. 220 (Exercice 1920); v. également Bull. n° 3 de 1920, p. 151.

on opère, des conditions de transport, des difficultés du terrain qui sont plus fréquentes que sur les grandes voies de communication, etc.

Etant donné les inconvénients auxquels on s'exposerait, comme il sera dit plus loin, en exigeant le remboursement des dépenses réelles, il a fallu établir des barêmes forfaitaires en ne perdant pas de vue, autant que possible, les fluctuations dues aux causes indiquées ci-dessus.

*2° Avantages du forfait.* — Les avantages du forfait ne peuvent être contestés en raison de la manière rapide et certaine avec laquelle les intéressés peuvent être renseignés lors de l'étude d'une amélioration. Le principe est admis généralement pour toutes les installations que réalise l'Administration des Postes sur remboursement : « lorsqu'il est possible de déterminer exactement, « avant l'exécution des travaux, le montant de la dé- « pense, il y a tout avantage, pour la simplification des « écritures, à faire effectuer d'avance le versement total « (versements calculés d'après des tarifs forfaitai- « res) » (1). On peut rappeler incidemment que cette façon de procéder était déjà prescrite pour la création des bureaux municipaux télégraphiques, avant les lois de 1889 et 1890 (2).

Pour mieux faire ressortir l'utilité du forfait, il convient d'établir définitivement qu'il ne peut aboutir à un accroissement de crédits. Il semble, à première vue, que la fixation du montant d'une avance à un chiffre trop fort pourrait permettre aux directeurs départementaux d'affecter à d'autres travaux les disponibilités qui en résulteraient. Mais pour envisager cette hypothèse, il faut admettre d'abord que les barêmes sont exagérés ; or,

(1) Art. 6249, Instr. Générale, tome V.
(2) M. Baradel, Manuel du Service Technique, p. 349.

nous avons vu qu'ils sont établis avec le plus grand soin et que l'écart avec les dépenses réelles est peu important.

D'autre part, les directeurs n'ont pas la disposition immédiate des fonds. Les devis de prévision très détaillés qu'ils ont établis sont vérifiés minutieusement par l'Administration Centrale qui étudie la question avec l'avant-projet, les documents du service technique, le carnet des fils, etc. Ce même service approuve ces devis après le visa du Contrôle des Dépenses Engagées, puis, en dernier lieu, répartit et délègue les fonds strictement nécessaires. Les directeurs ne pourraient donc, le cas échéant, réaliser un accroissement de crédits. L'Administration Centrale ne peut davantage en bénéficier, car si le tarif forfaitaire n'est pas sensiblement exact pour un travail déterminé, il l'est pour l'ensemble des dépenses effectuées, les séries de prix ne constituant que des moyennes.

*3° Inconvénients du remboursement des dépenses réelles.* — L'emploi des barêmes forfaitaires présente donc les garanties désirables. Par suite, il ne semble pas indispensable de poursuivre, pour chaque installation, le remboursement de la totalité des dépenses. En effet, « si l'on faisait payer aux départements, aux commu- « nes ou aux particuliers qui font l'avance d'un circuit « les dépenses réellement faites pour le travail, on ré- « partirait les charges d'une manière très peu équita- « ble, puisque les uns ne paieraient que la pose de deux « conducteurs, tandis que les autres rembourseraient à « l'Etat la valeur intégrale d'une ligne qu'ils ne sont « pas les seuls à utiliser » (1).

Les prêteurs qui demanderaient, les premiers, la pose d'un circuit dans une direction donnée auraient à cou-

(1) Rapport de M. Sembat, Ex. 1904, Chambre, p. 366.

vrir des dépenses considérables s'il n'existait aucune artère; même dans le cas où des appuis seraient déjà plantés et supporteraient d'autres lignes télégraphiques, par exemple, ils auraient à faire l'avance des dépenses de remaniement concernant le remplacement ou le doublement des poteaux, la fixation des entretoises, avec le matériel nécessaire, le basculage des fils, les transports et salaires, etc.

Ceux qui demanderaient ensuite une autre communication téléphonique empruntant cette même artère auraient à consentir une avance bien moins importante. Dès lors, les intéressés ne comprendraient pas que pour des longueurs égales ou pour des installations semblables, ils aient à payer des sommes différentes.

Enfin, le remboursement des dépenses réelles suppose que, dans la plupart des cas, les prêteurs devront payer un complément d'avances après l'exécution des travaux et le règlement des devis. La perception de ce supplément serait difficile en cas de refus et l'on se trouverait alors en présence d'une situation délicate. Le public n'admettrait pas qu'il ne puisse user d'une installation réalisée sous prétexte qu'une faible partie de la dépense n'a pas été payée, motif d'autant moins plausible qu'il s'agirait d'une insuffisance de prévision.

En Algérie, les prêteurs doivent fournir le montant des dépenses réelles, tel qu'il résulte des devis établis par les services électriques. Au début, les avances étaient calculées d'après un tarif forfaitaire qui était fixé par une décision du Gouverneur Général en date du 4 mars 1902 et dont le taux a été vite reconnu insuffisant. Un arrêté du 4 juillet 1912 (1) a prescrit que les intéressés devraient verser « le total des dépenses occa- « sionnées par l'exécution des travaux techniques y

(1) Bulletin Officiel du Gouvernement Général, année 1912, p. 1167.

« compris les remaniements ou déplacements de lignes « rendus nécessaires ». Cette mesure a pour but d'éviter l'absorption des crédits budgétaires par les dépenses de construction des circuits qui sont demandés pour desservir le plus souvent de nouveaux centres éloignés des grandes voies de communication longées par les artères électriques principales. Les créations exigent presque toutes, en effet, la construction d'une ligne dans un pays nouveau et, dans l'ensemble, il ne s'établit pas la compensation qui existe en France entre les lignes neuves et les lignes sur appuis existants.

### *D.* — GROUPEMENT DIFFICILE DES PROJETS

*1° Economies qui résulteraient de la réunion des travaux.* — D'autres observations peuvent être présentées également en ce qui concerne la comptabilité-deniers du service technique. L'Administration aurait intérêt à réunir les travaux pour réduire les dépenses, mais elle éprouve dans ce groupement de grosses difficultés car les offres d'avances ne sont pas faites en même temps. Il serait fort avantageux cependant d'éviter la dispersion des équipes, des déplacements successifs dans une même région, des remaniements onéreux, des transports de personnel et de matériel, etc.

Ces considérations ont été exposées ainsi qu'il suit par M. Pierre Robert, Député (1) : l'Administration reconnaît :

« Que les travaux de construction de lignes sont d'au-
« tant mieux réalisés et d'autant moins coûteux qu'ils
« s'appliquent à la pose simultanée d'un plus grand nom-
« bre de circuits et sont poursuivis sans discontinuité.

« Or, ces deux conditions ne peuvent se rencontrer dans
« la très lente progression du développement du réseau

(1) Rapport sur le budget de l'Exercice 1920, p. 28.

« que comporte le système des avances. A développer le « réseau tranche par tranche, ou plutôt circuit par cir- « cuit, au fur et à mesure que les besoins les plus urgents « se manifestent, le coût moyen de la construction aug- « mente considérablement...

« De plus, comme dans ce système les travaux sont en- « trepris sans tenir un compte suffisant des nécessités fu- « tures, il arrive fréquemment que la pose d'un seul nou- « veau circuit sur telle ligne déterminée, arrivée à satu- « ration, oblige à modifier complètement la structure « technique de la ligne, sinon même à la doubler par la « pose d'une seconde rangée de poteaux.

« Il en résulte des troubles très sérieux dans l'exploita- « tion en même temps que des dépenses considérables, « toutes choses qui seront évitées si le réseau téléphoni- « que est, dès l'abord, établi d'après des prévisions logi- « ques et suffisamment étendues. » (1).

*2° Gêne due au ralentissement inévitable des constructions.* — En présence de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de réunir les travaux, l'Administration ne peut affecter des équipes importantes d'ouvriers à la réalisation des projets fractionnés. Le personnel ferait défaut pour l'exécution d'autres travaux et, d'autre part, on ne peut embaucher pour une durée restreinte une nombreuse main-d'œuvre exceptionnelle. Enfin, les services ont tout intérêt à posséder un personnel permanent au courant de la construction des lignes plutôt qu'à occuper de temps à autre des ouvriers inexpérimentés.

Ces arguments ont été présentés très judicieusement par M. le Sous-Secrétaire d'Etat des Postes et des Télégraphes à la première séance de la Chambre, le 25 novembre 1907 (2), en répondant à une observation de M. Bouffandeau qui se plaignait de la lenteur de la cons-

(1) V. également Doc. Ch. S. O. 1920, annexe 887, J. O. du 6 octobre 1920, p. 1473.

(2) J. O. du 26 novembre 1907, p. 2454.

truction de divers réseaux et circuits dans le département de l'Oise. Les conséquences pécuniaires de cette situation étaient intéressantes à noter. Le Conseil général avait fait, en 1907, un emprunt de 490.000 francs et l'Administration n'avait pu prévoir des travaux que pour un total de 57.000 francs, chiffre qui avait été réduit ensuite à 22.000 francs. Le programme de constructions dressé pour l'année suivante n'était guère plus important. L'emprunt, avec ses charges d'intérêts, était inutile, les ressources annuelles du département auraient suffi.

On comprend que ces lenteurs lèsent les prêteurs. Mais il faut reconnaître que les départements ne réussissent pas toujours à établir un programme d'ensemble. Non seulement les intéressés éprouvent des difficultés à réaliser un emprunt de montant élevé, mais encore il est peu aisé d'obtenir en même temps le vote des engagements nécessaires de la part des assemblées municipales qui bénéficieront de la création du service téléphonique et qui doivent garantir le paiement des intérêts.

Les démarches auprès de chaque municipalité n'aboutissent pas avec autant de facilité et la répartition des charges pour le service des intérêts donne lieu à des discussions parfois longues. L'accord ne se fait pas assez souvent et les études doivent être reprises en vue d'obtenir des résultats plus rapides avec une nouvelle distribution ou en présentant des projets séparés pour chaque réseau et pour chaque ligne.

Il faut également souligner le désintéressement de quelques-unes des assemblées municipales consultées qui n'apprécient pas comme il convient l'amélioration des relations téléphoniques ou qui, par esprit de rivalité, refusent de concourir à la réussite du projet. En raison des difficultés qu'on éprouve à obtenir en même temps, de la part d'assemblées diverses, le vote des en-

gagements nécessaires, on est obligé, dans la pratique, d'échelonner les travaux quelle que soit l'augmentation de dépenses qui en résulte.

## Section II. — Service technique

### A. — MANQUE D'UN PLAN D'ENSEMBLE

*1° Echelonnement des travaux.* — Ainsi, la réalisation des améliorations dans l'ordre du versement des avances entraîne de sérieuses difficultés au point de vue technique en même temps qu'il en résulte une augmentation de dépenses. « Ce régime a l'inconvénient « d'apporter dans le développement du réseau général « une lenteur et une incohérence qui ne lui ont pas per- « mis d'être aussi fécond que l'on eût été en droit de « l'espérer » (1).

Il faut reconnaître que, même dans la période de 1883 à 1890 pendant laquelle les lignes interurbaines ont été établies aux frais de l'Etat, les travaux ont été exécutés sans plan d'ensemble. Il est vrai qu'on était encore dans la phase des tâtonnements et que l'Administration cherchait seulement à donner satisfaction, au moyen des crédits réduits mis à sa disposition, aux requêtes dont elle était saisie.

Après le vote de la loi de 1890, elle fut encore davantage obligée de tenir compte des demandes des collectivités et des particuliers qui s'offraient à lui fournir des avances. Elle dut rapidement renoncer à suivre un plan d'ensemble et elle fut amenée à construire des lignes qui répondaient surtout à des nécessités particulières.

« Le régime des avances se prête mal à la coordina- « tion des efforts..., il favorise, consciemment ou non,

(1) Rapport de M. Steeg, Eexercice 1907, p. 19.

« l'application à la construction des réseaux du prin-
« cipe qui hiérarchise villes et bourgades et qui ratta-
« che de façon immuable le hameau à la commune, la
« commune au canton... Or, les relations économiques
« s'établissent fréquemment suivant des règles qui
« échappent au cadre des divisions administrati-
« ves (1). »

Il eût fallu pouvoir se conformer à un programme portant, en premier lieu, sur la construction de grandes artères reliant les principaux centres d'activité du pays. Ensuite, on aurait tracé les lignes secondaires, de telle sorte que le trafic entre deux points quelconques du territoire eût pu facilement être aiguillé sur les voies d'écoulement indispensables.

Mais pour poursuivre l'exécution méthodique d'un tel plan, il était indispensable de « contracter un large « emprunt gagé sur les recettes téléphoniques », solution que n'admettent pas les règles de la comptabilité publique. La situation signalée provient uniquement de ce que l'Etat a « dû s'adresser à la bonne volonté de « divers groupements épars sur le territoire » (2).

*2° Différence avec le service télégraphique.* — Ces inconvénients ne se sont pas produits dans la constitution du réseau télégraphique qui n'a pas été subordonnée à l'apport des concours financiers particuliers successifs et dispersés et qui — considération essentielle — n'a pas dû être aussi précipitée que celle du réseau général téléphonique.

---

(1) Rapport de M. Dalimier, Exercice 1913, Chambre, p. 1656.

(2) Rapport de M. Steeg, Exercice 1907, Chambre, p. 88. V. également en qui concerne l'absence d'un plan d'ensemble en Algérie, le rapport de M. Aymes, budget, Section VI, P. T. T., Délégations Financières, session de mai-juin 1913, Assemblée plénière, Séance du 17 juin 1913 (matin), tome II, p. 485.

« Au début, le télégraphe a eu un double caractère po-
« litique et administratif. Il importait que le Gouverne-
« ment, à chaque instant, eût par ses préfets, ses sous-
« préfets, la perception très nette de ce qui se passait
« en province. On est donc parti de Paris pour construire
« les grands circuits régionaux et interdépartementaux
« reliant la capitale aux sièges des préfectures. De là, les
« lignes s'en sont allées aux sous-préfectures et ainsi de
« suite. Ce n'est que plus tard que des préoccupations
« d'un ordre commercial ont motivé l'établissement de
« lignes latérales de jonction entre les villes voisines ayant
« des rapports fréquents.'

« L'organisation du réseau téléphonique est exactement
« inverse. C'est la commune, le département, la chambre
« de commerce qui ont fourni l'argent à l'Administration
« des Postes pour la constitution des réseaux. Après que
« les principaux centres urbains eurent été pourvus du
« téléphone par les soins de la Société Industrielle des
« Téléphones, on est parti un peu partout du réseau local.

« Dans une agglomération de quelque importance dis-
« posant de fonds suffisants, on a installé un bureau télé-
« phonique auquel les abonnés étaient reliés; puis s'est
« établie une ligne de jonction avec les localités voisi-
« nes dotées du téléphone. Ainsi se multiplièrent les re-
« lations locales : liaison des localités d'un même canton
« à son chef-lieu; union du chef-lieu de canton aux chefs-
« lieux voisins et, si possible, au chef-lieu de départe-
« ment. Comme on le voit, l'organisation téléphonique
« est à base cantonale.

« Plus tard, le téléphone a agrandi son champ d'ac-
« tion. Il est entré en relation avec des villes impor-
« tantes, mais aussi plus éloignées, et alors sont interve-
« nus les conseils généraux, les chambres de commerce.
« Enfin, dernier stade : établissement direct de circuits
« avec la capitale. Mais ici la dépense était plus consi-
« dérable et l'entreprise, intéressant une collectivité très
« étendue, touchait moins chacun de ses membres et avait,
« par conséquent, moins de chances d'aboutir. C'est ce
« qui explique que le département de la Loire, par exem-
« ple, possédait un réseau départemental à peu près com-

« plet alors qu'il n'avait encore aucun circuit direct « avec Paris. » (1).

*3° Inconvénients des grands programmes.* — L'Administration, à partir de 1890, avait été saisie de nombreuses demandes pressantes d'installations. Mais les démarches que les prêteurs éventuels devaient faire pour pouvoir se procurer les fonds destinés à être avancés à l'Etat et pour garantir le service des intérêts, entraînaient un classement inévitable des offres de concours.

Les inconvénients résultant de cet échelonnement des travaux doivent, d'ailleurs, être mis en regard de ceux qu'entraînent les grands programmes. Si, renonçant au régime des avances, le Gouvernement avait voulu entreprendre les travaux au moyen d'un emprunt général, il aurait été dans l'obligation de les exécuter presque tous en même temps. Il se serait trouvé en présence des difficultés qu'a fait ressortir M. Steeg en ce qui concerne les emprunts globaux ou les dotations abondantes du budget (2) : « les services se trou- « veront brusquement en face d'une somme énorme « qu'il leur faudra dépenser en travaux neufs. Ils ne « disposent ni d'un matériel ni d'un personnel suffi- « sants ; il leur est impossible d'employer efficacement « l'argent dont on les accable. Les travaux n'étant pas « terminés, les crédits tombent en annulation et comme « il est peu vraisemblable que l'on renouvelle pour « l'exercice suivant l'expédient de l'emprunt, l'on ris- « que de se trouver en face de travaux inachevés, par « conséquent inutilisables. »

Pour terminer, il y a lieu de faire une remarque concernant l'Algérie où l'établissement de grands pro-

(1) Rapport de M. Robert, Exercice 1920, Chambre, p. 18.

(2) Rapport sur le budget de l'Exercice 1907, Chambre, p. 20.

jets semble plus difficile. Dans la Colonie, l'ouverture des nouveaux bureaux se fait dans des conditions différentes que dans la Métropole. La création des services postaux et électriques doit même précéder la colonisation, le plus souvent pour des raisons de sécurité, étant donné l'isolement des nouveaux centres. Tandis qu'en France, l'amélioration est décidée quand le besoin s'en fait sentir depuis longtemps, quand on est sûr du rendement à obtenir, dans une région déjà pourvue d'autres artères, dans la Colonie, il faut réaliser une installation dont la jonction au réseau général n'est souvent pas directe et compliquera l'exploitation, sans aucune considération de plan d'ensemble.

### *B.* — ABSENCE D'ARTERES DE JONCTION

*1° Nombre limité d'intercommunications.* — L'Administration a bien cherché à remédier à la situation fâcheuse résultant du manque de plan d'ensemble. Tout en s'appliquant à construire des lignes pour lesquelles des concours financiers lui étaient offerts, elle essayait d'utiliser les circuits de manière à faciliter la correspondance générale. Il lui fallait, dans ce but, les prolonger, les raccorder ou les dévier. Mais alors elle était saisie de protestations des prêteurs : ceux-ci prétendaient qu'il fallait réserver aux lignes l'affectation déterminée pour laquelle ils en avaient demandé la pose et attribuaient à toute modification tentée les retards ou les difficultés d'exploitation.

Aussi, dès 1899, l'Administration essaya-t-elle de réaliser un groupement rationnel des offres de concours en demandant aux conseils généraux de s'entendre avec les municipalités et même de se substituer à elles pour dresser un programme d'ensemble en vue de l'établissement des circuits à l'intérieur de chaque département et en même temps pour permettre la construc-

tion des lignes nécessaires à la liaison des départements entre eux.

Cette dernière catégorie de circuits de jonction n'a pu que difficilement intéresser quelques collectivités. Par suite de l'échec de cette tentative, l'Administration s'est trouvée dans l'obligation de limiter la correspondance téléphonique à un nombre restreint de relations qui sont devenus rapidement très difficiles à établir en raison du développement du trafic. Ainsi, en 1897 (1), on admettait les communications entre circuits différents pourvu qu'elles ne nécessitent pas l'intervention de plus de trois postes intermédiaires, abstraction faite des postes rappelés par un relais embroché dans le circuit.

A partir de 1902 (2), l'Administration autorisa à conjuguer plus de quatre circuits secondaires, mais recommanda de ne jamais associer ensemble plus de deux circuits importants. « Cette limitation dans le « nombre des sections qui peuvent être raccordées « pour constituer une ligne téléphonique résulte de « la nécessité de ne pas immobiliser un trop grand « nombre de circuits au détriment de leur affectation « normale, non seulement pendant la durée réelle de la « conversation, mais encore pendant les opérations pré- « paratoires.

« L'immobilisation dont il s'agit est surtout fâcheuse « lorsqu'on utilise de longs circuits, sur lesquels le « trafic est actif et qui ont entraîné des dépenses d'é- « tablissement considérables; elle présente moins d'in- « convénients pour les circuits peu occupés ou de fai- « ble développement dont le nombre peut être aug- « menté. »

---

(1) Circulaire 674 H du 4 février 1897, M. Baradel, Manuel du Service Technique, p. 391.

(2) Circulaire n° 52 du 1er août 1902, Bull. de 1902, p. 607

La pénurie de circuits d'intercommunication empêche encore actuellement de mettre en relation téléphonique deux abonnés appartenant à deux réseaux quelconques de France. La jonction de leurs postes serait rendue impossible par le nombre élevé de bureaux de transit qui auraient à intervenir pour établir la communication. L'audition serait défectueuse par suite du trop grand nombre de connexions à réaliser, par suite également des rentrées intempestives sur les circuits des bureaux intermédiaires, des risques de dérangements, etc. (1).

Il est donc indispensable de faciliter le service par l'installation de grandes lignes de dégagement. « La « productivité, l'utilité même du réseau rural demeure « à peu près nulle s'il n'est prolongé par les lignes in- « terurbaines vers tous les centres régionaux où se « concentre la vie commerciale et économique, si des « artères en nombre suffisant ne relient pas ces centres « entre eux.

« Or, on reproche également aux prêteurs de s'être « inspirés trop peu de considérations d'intérêt général « et d'avoir recherché surtout et en premier lieu les « satisfactions que commandaient leurs propres inté- « rêts. On oserait d'autant moins les en blâmer que « l'Administration vers qui convergeaient leurs ten- « dances quelque peu particularistes, n'a su ni diriger, « ni grouper leurs efforts. » (2).

*2° Insuffisance des concours pour les circuits de dégagement.* — Cette dernière critique n'est pas méritée par l'Administration qui a persévéré dans ses essais de coordination. Après les premiers efforts de M. Mougeot, Sous-Secrétaire d'Etat des Postes et des Télégraphes, qui ont abouti à la constitution des réseaux

(1) Doc. Ch. S. O. 1920. Annexe 887.
(2) Rapport de M. Dalimier, Ex. 1913, Chambre, p. 1656.

départementaux (1), d'autres tentatives ont été faites. M. Millerand, à l'époque où il était Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, a poursuivi particulièrement la réalisation de ce projet. Mais, dans son rapport du 1er mai 1900, adressé à M. le Président de la République (2), il laissait déjà entrevoir que la participation des assemblées départementales ou communales serait limitée aux petites lignes :

« Sans doute, le développement des lignes va d'ici « peu s'accroître encore par la création des réseaux « départementaux et cantonaux. Mais si nous avons « trouvé des prêteurs pour les lignes locales, si nous « en avons rencontré assez souvent pour les lignes à « établir sur Paris, les bonnes volontés ont été moin- « dres pour les lignes interdépartementales qui sont « cependant indispensables, elles aussi, et appelées à « écouler un grand trafic. »

Quelques années plus tard, M. Barthou, Ministre des Travaux Publics, des Postes et des Télégraphes, dans l'exposé des motifs du projet de loi concernant l'amélioration du service téléphonique, déposé à la séance de la Chambre du 16 mars 1908 (3), rendait compte des résultats infructueux obtenus à ce point de vue : « les « prêteurs font valoir que la téléphonie interurbaine « est devenue un service d'intérêt général et qu'il est « juste que l'Etat supporte sinon entièrement, du moins « une grande partie des charges résultant de l'organi- « sation du service. Certains conseils généraux ont « même déclaré très nettement que, à leur avis, l'Etat « ne devait en aucune mesure compter sur le concours « des intéressés pour développer son réseau interdé- « partemental. En conformité de cette manière de voir,

(1) V. ci-dessus, chap. 1er.
(2) Bull. de mai 1900, p. 154.
(3) Doc. Ch. S. O. 1908, Annexe 1587, p. 25.

« ils se sont refusés à examiner les propositions qui « leur avaient été adressées en vue de l'extension des « communications devant desservir leur région. »

Le service des Postes est obligé de doubler les circuits ou de poser des artères de dégagement dès que le nombre quotidien de communications atteint 80 sur une voie. Aussitôt que le rendement de chaque circuit, qui est activement surveillé par l'Administration Centrale et par les directions départementales, au moyen des procès-verbaux de séance et des statistiques, s'approche de ce chiffre, les pourparlers sont engagés avec les prêteurs éventuels en vue de la constitution des avances qui permettront de faciliter l'écoulement du trafic.

Or, les négociations de cette nature ont toujours été longues et très souvent sans résultats, d'autant plus que l'initiative n'émanait pas des usagers. L'intérêt immédiat n'apparaissait pas et si l'on faisait valoir la nécessité de remédier à l'encombrement en créant des lignes de jonction, les collectivités refusaient leur concours pour faciliter une exploitation déjà rémunératrice. Elles répondaient que si les lignes étaient surchargées, c'était parce qu'il existait du trafic donnant des recettes et que, par conséquent, l'Administration disposait de ressources suffisantes pour répondre aux besoins qui se manifestaient; dans ces conditions, il appartenait au service de prendre les mesures utiles pour assurer une exploitation qui lui donnait des bénéfices.

*3° Difficultés d'exploitation — manque à gagner.* — Mais comme l'Administration ne pouvait obtenir les crédits indispensables en vue de soutenir pendant plusieurs années l'effort nécessaire pour incorporer les dépenses de pose de ces grandes artères et des circuits de dégagement dans un programme d'ensemble,

il en résultait qu'aucune amélioration de cette nature ne pouvait être faite. La situation s'est donc aggravée par la création de nouveaux réseaux d'abonnés ou par l'accroissement du nombre de circuits secondaires qui ont ajouté continuellement un contingent de conversations sur des lignes déjà encombrées. « Pour l'étendue « pénétrante de notre réseau local, nous n'avons assez « ni de lignes interurbaines, ni de lignes interdépar- « tementales. » (1).

Il en résulte pas seulement des difficultés pour l'exploitation, mais aussi des pertes de recettes provenant de la renonciation aux demandes de conversations qui ne peuvent pas recevoir satisfaction dans le temps normal. Or, ces inconvénients affectent surtout l'établissement des communications à longue distance. Ce sont précisément celles qui sont les plus nécessaires et dont la taxe est la plus élevée. Il s'en suit un déchet appréciable pour le Trésor indépendamment du tort causé au public contrarié d'être obligé de se retirer après avoir longuement attendu.

M. Clémentel, Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, dans le rapport à M. le Président du Conseil sur les mesures de réorganisation préparées et réalisées dans le service pendant l'exercice 1918 (2), a clairement résumé ces considérations et a fait ressortir le manque à gagner.

*4° Critiques faites au Parlement.* — L'insuffisance du réseau général interurbain a été signalée à la tribune de la Chambre à plusieurs reprises, notamment par MM. Emmanuel Brousse et Paul Constant et aussi par M. Dauthy, au cours de la discussion des budgets

(1) Rapport de M. Dumont, Ex. 1910, Chambre, p. 133.

(2) Imprimerie Nationale, 1919; Bull. n° 18 *bis* de 1919, p. 812.

de 1907 et 1908 (1). Les rapporteurs ont surtout mis en relief le manque de cohésion dans l'ensemble et la gêne qui en résulte pour l'exécution du service.

M. Steeg signale « le spectacle étrange d'un appa-« reil circulatoire dans lequel on trouve des vaisseaux « capillaires, mais où manquent les grandes artères « qui devraient les mettre en relation. » Il compare la « situation de l'Administration à celle d'une compa-« gnie de chemins de fer qui aurait construit de mé-« diocres embranchements sans revenu avant de créer « les voies principales qui développent partout le tra-« fic et assurent des grains considérables et immé-« diats. » (2).

M. Dumont fait observer qu'il y a « dans l'organisme « téléphonique, une multiplicité de capillaires et d'ar-« térioles. Pour n'être pas engorgée et arrêtée, la cir-« culation a besoin d'un nombre correspondant de « grosses veines et d'artères. Elles manquent en « France. » (3).

La même constatation est faite par M. Pierre Robert: « dans cette immense toile d'arraignée — qui est l'i-« mage représentative du réseau — les rayons sont « nombreux, mais, par contre, les fils de liaison trans-« versaux sont des plus rares : nous n'avons assez ni « de lignes interurbaines, ni de lignes interdéparte-« mentales. Les grandes artères qui doivent faciliter « la circulation et éviter l'engorgement manquent à « peu près totalement. » (4).

---

(1) V., en particulier, 1re séance du 25 novembre 1907, Chambre.

(2) Exercice 1907, p. 88 et 89.

(3) Exercice 1910, p. 133.

(4) Exercice 1920, Chambre, p. 16.

## C. — INCONVENIENTS POUR L'EXTENSION

*1° Difficultés des remaniements.* — Telle est vraiment la situation d'ensemble du réseau. Avec la superposition des nouvelles installations faites au moyen d'avances, le déséquilibre des constructions et l'insuffisance des voies d'écoulement vont en augmentant. Il faut inévitablement obtenir du Parlement les crédits nécessaires au titre des travaux neufs pour compléter l'œuvre à laquelle coopèrent si généreusement les prêteurs.

Or, quand cette intervention se produit, « l'Etat se « trouve dans la nécessité de reprendre, pour des li- « gnes d'intérêt général, de compléter et de consolider « les travaux effectués pour de simples réseaux lo- « caux. De là, des remaniements, des dérangements et « un désordre dont souffrent le public et le Trésor » (1).

Il ne peut en être autrement, étant donné les inconvénients que présente, au point de vue technique, une telle organisation du réseau général téléphonique. Les modifications ultérieures sont, en effet, longues et gênantes quand il s'agit de déplacer les circuits sur les appuis ou, ce qui arrive très souvent, quand il faut les poser sur de nouveaux poteaux plantés et armés pour supporter des fils plus nombreux et plus lourds.

Les lignes placées sous la pression des demandes doivent être remaniées, lorsque l'encombrement se produit, pour être incorporées dans un système rayonnant constituant l'ossature d'un réseau général rationnel. Elles doivent être aussi amenées sur des points de ce réseau convenablement choisis pour faciliter l'exploitation. Ces transformations faites exclusivement dans le but de mettre de l'ordre dans les communications

---

(1) Rapport de M. Steeg, Exercice 1907, Chambre, p. 89.

apportent des troubles sérieux dans l'écoulement du trafic.

D'autre part, ainsi qu'il a été exposé (1), les prêteurs n'admettent guère qu'on dispose de leurs circuits pour faire des combinaisons, qu'on enlève, par exemple, un poste d'une ligne pour le placer sur une autre, même quand l'échange des conversations entre plusieurs localités sera activé. Le plus souvent, les deux communes qui ont contribué aux dépenses de construction d'un circuit insistent vivement pour conserver leur jonction directe et pour ne pas être tributaires d'un bureau de transit.

Bien qu'aux termes des conventions passées avec les intéressés, les lignes restent la propriété de l'Etat qui peut, par conséquent, faire les changements nécessaires, on s'applique à éviter la dépose des circuits existants et c'est précisément ce qui crée la difficulté dans l'exécution des travaux d'extension. Autant que possible, les services techniques s'appliquent à tenir compte des désirs exprimés et ils arrivent assez souvent par des permutations à donner satisfaction aux nouvelles demandes sans modifier les anciennes lignes.

2° *Manque d'homogénéité des circuits.* — Il s'en suit que le réseau général est composé de circuits qui ont des caractéristiques différentes, car leurs diamètres varient selon la distance des points à relier au moyen des avances. L'Administration précise, il est vrai, dans chaque cas particulier, le calibre du fil de cuivre à employer; elle tient compte du résultat à obtenir et elle observe que tout circuit peut entrer dans la constitution d'une ligne interdépartementale et même internationale. En donnant cette indication, elle considère le

(1) V. ci-dessus, même section, § B, nombre limité d'intercommunications.

rôle qui sera attribué au nouveau circuit dans l'exploitation du service général.

Mais, bien souvent, en présence de l'insistance des prêteurs pour maintenir au minimum le chiffre de l'avance, on est dans l'obligation de ne prévoir dans les devis évaluatifs que des fils de la plus faible section possible, en n'envisageant que la longueur du circuit demandé, comme si cette ligne devait être uniquement employée entre les deux points à joindre. L'avantage pécuniaire immédiat est appréciable, en effet, pour les intéressés, étant donné que le prix du fil de cuivre augmente très rapidement avec le calibre.

Dès lors, la réunion de ces circuits de diamètres différents occasionne des inconvénients sensibles. Il est, en effet, nécessaire que chaque ligne soit homogène, c'est-à-dire « qu'elle reste constamment semblable à « elle-même sous tous les rapports. Pour être homo- « gène, une ligne aérienne doit donc être constituée, « sur toute sa longueur, par un conducteur de même « métal et de même diamètre, être supportée par des « isolateurs d'un même modèle, ne jamais cesser « d'être aérienne, etc... » (1). Ces conditions doivent être surtout observées sur les lignes téléphoniques car « sur les lignes télégraphiques, l'hétérogénéité... n'a « pas d'autre inconvénient que d'entraîner une aug- « mentation de résistance ohmique » à laquelle on peut remédier par une modification du voltage de la source d'énergie, solution qui ne peut être adoptée pour la transmission de la parole. Quand on relie des circuits de caractéristiques différentes, les émissions téléphoniques arrivent très affaiblies.

« Sur certaines longues lignes téléphoniques de 5 « millimètres qui ont été étudiées d'une façon spéciale,

(1) Instruction sur la construction et l'entretien des lignes aériennes, p. 119.

« on a constaté que, par suite de la présence de sec-
« tions rompant l'homogénéité, les qualités transmis-
« sives de ces lignes n'étaient pas supérieures à celles
« d'une ligne de 4 $^{m}/_{m}$ qui serait homogène. Or, pour
« la construction d'une ligne téléphonique de 5 $^{m}/_{m}$,
« le prix du cuivre est supérieur de 50 % à ce qu'il
« serait pour la construction d'une ligne de 4 $^{m}/_{m}$ qui,
« bien établie, donnerait le même rendement. » (1).

*3° Pupinisation, amplification.* — Cette situation pourra être moins inquiétante dans l'avenir. En effet, les inconvénients qui résultent du raccordement de circuits de diamètres différents sont atténués, dans une certaine mesure, depuis l'adoption de dispositifs qui permettent d'utiliser, pour les communications à longue distance, des fils de section moins grande, par conséquent, dans bien des cas, de calibre égal à celui des circuits construits au moyen des avances (2).

Ainsi, l'introduction des bobines Pupin dans un circuit permet d'accroître l'efficacité de transmission des lignes aériennes et de réduire dans de notables proportions leur poids. Les remaniements des artères, si onéreux pour le Trésor et si gênants pour l'exploitation, deviennent en même temps moins fréquents. On peut ainsi réaliser plus souvent des communications qui étaient autrefois impossibles (3).

Mais l'Administration est obligée de reconnaître que

---

(1) Instruction sur la construction et l'entretien des lignes aériennes, p. 120.

(2) V. Combinaison de circuits de diamètres inégaux en Bavière, Annales des P. T. T., 6e année, n° 2.

(3) Rapport de M. Clémentel, Bull. n° 18 bis de 1919, p. 890; Annales des P. T. T., année 1922, n° 1, le réseau téléphonique interurbain de la Grande Bretagne, p. 119; Doc. Ch. S. O. 1920, annexe 887, projet de loi, p. 5; Doc. Ch. S. O. 1920, annexe 1998, rapport de M. Bringer, p. 90 et 98.

les circuits aériens pupinisés sont plus sensibles aux défauts d'isolement que les circuits ordinaires; l'emploi de la pupinisation paraît devoir être limité, pour le moment, sur les lignes aériennes, tandis qu'il doit être généralisé sur les câbles. Néanmoins, il est à présumer que ces bobines de charge pourront être utilisées plus souvent sur des lignes bien entretenues et quand les perfectionnements nécessaires auront été réalisés. « On jugera de l'importance du problème « quand on saura qu'on consacre à l'achat du cuivre « un quart du capital global engagé en téléphonie... « Cette invention a eu pour conséquence, en Amérique, « des économies qui se chiffrent par dizaines de mil- « lions de dollars. » (1).

Un progrès également appréciable a été aussi réalisé dans la technique des installations grâce à l'amplification des courants par les relais téléphoniques répéteurs. On intercale un ou plusieurs de ces appareils dans une ligne afin de renforcer, au moyen d'une source locale d'énergie, le courant affaibli qui provient du poste émetteur. Les amplificateurs électrodynamiques, électroniques ou à gaz ont été rendus très sensibles et peuvent être montés de telle sorte qu'on obtienne le fonctionnement réversible à deux directions, tel que le réclame la téléphonie (2).

L'économie obtenue par l'utilisation de ces relais est également considérable; c'est ainsi qu'il a été calculé que le poïds de cuivre peut être réduit de moitié pour des circuits importants (3).

(1) Annales des P. T. T., année 1921, n° 1, p. 182.

(2) Annales des P. T. T., année 1917, juin ; 1920, n° 1, p. 68; même année, n° 3, p. 429; année 1922, n° 1, p. 130. V. également Bull. de 1918, n° 5, p. 103 et de 1919, n° 12, p. 497.

(3) Annales des P. T. T., année 1917, n° 2, p. 257; Bull. n° 5 de 1918, p. 103; Bull. n° 12 de 1919, p. 497; rapport de M. Brard, Exercice 1920, Sénat, p. 75.

Les relais amplificateurs permettent d'échanger des conversations entre des postes reliés par la combinaison de plusieurs circuits dont la jonction provoquait un affaiblissement tel que l'audition était gênée auparavant. Leur utilisation peut être envisagée concurremment avec la pupinisation. On évite ainsi les troubles profonds qui, par suite de la variété des circuits construits sur avances, auraient pu se produire pendant les travaux d'extension ou de transformation du réseau interurbain général. Comme il est probable que des crédits élevés seront accordés pour l'amélioration du service téléphonique, les nombreuses installations éparses déjà réalisées au moyen des fonds de concours pourront être incorporées sans inconvénients dans le futur réseau.

CHAPITRE V

# Modifications Proposées

*Observations générales.* — Le système des avances ne pouvait certes échapper aux critiques, mais aucune des observations qui ont été présentées au sujet de cette institution n'a eu un caractère suffisamment grave pour permettre de décider sa suppression. Il ne semble pas d'ailleurs possible de trouver une autre combinaison plus avantageuse.

Pour conclure au maintien du système tel qu'il a été conçu par les lois de 1889 et 1890 et organisé par l'Administration, nous allons examiner les propositions qui ont été faites en vue de le modifier. Les unes sont favorables à son extension, mais elles ne sont pas toutes d'une application pratique ; d'autres entraînent des restrictions qui écarteraient les prêteurs ; d'autres, enfin, tendent à la suppression pure et simple mais n'apportent pas une solution convenable pour le remplacement.

## TITRE I

## Propositions favorables

### A. — ALLOCATION D'INTERETS AUX PRETEURS

*1° Réduction des charges demandée par les prêteurs.* — L'attention de l'Administration a été appelée maintes fois sur la nécessité d'alléger les charges assumées

par les prêteurs. Outre les obervations présentées dans ce but au Parlement, les conseils généraux et les chambres de commerce, ont émis des vœux tendant à obtenir une modification des lois de 1889 et 1890 (1). Ces assemblées ont fait valoir qu'il serait plus facile d'obtenir des concours si l'Etat remboursait l'intérêt dans les mêmes conditions que ces avances elles-mêmes.

L'expression de ces desiderata constituait surtout une réplique aux demandes nouvelles faites par l'Administration en vue de s'assurer une participation plus fréquente des collectivités dans la construction des grands circuits. Or, comme il est juste que les lignes qui intéressent l'ensemble du territoire ou une région étendue soient établies aux frais de l'Etat, il s'en suit qu'on ne saurait demander, pour ces installations, des sacrifices aussi importants que pour les lignes départementales.

Mais la situation budgétaire n'a jamais permis d'accorder à l'Administration, en une seule fois, tous les crédits indispensables pour poursuivre la réalisation de l'ensemble des améliorations qu'exige le bon fonctionnement du service téléphonique. En attendant l'exécution du grand programme de travaux projeté, les dotations ont été encore réduites depuis la guerre. La construction des lignes interurbaines, y compris celles qui présentent un caractère d'intérêt général, devra être subordonnée, pendant longtemps encore, en bonne partie, au concours financier des collectivités ou des particuliers que l'Administration espère obtenir même si le programme précité est adopté.

*2° Le projet de loi du 16 mars 1908.* — Cependant les offres sont d'autant plus difficiles à provoquer que

(1) Ces vœux ont été formulés à nouveau lorsque le projet de loi n° 1587 a été abandonné. V. par exemple, Conseil Général du Nord, 1909; V. également un vœu analogue émis par la Chambre de Commerce de Paris en 1920.

les avances portent sur des sommes considérables, étant donné le prix élevé de ces grandes lignes. C'est à une situation semblable que le Gouvernement cherchait déjà à porter remède en 1908 (1) en déposant le projet de loi n° 1587. On espérait trouver la solution en bonifiant d'un intérêt les avances relatives aux circuits importants.

« Dans cette situation, s'il est relativement aisé de « recueillir les sommes nécessaires à la construction des « lignes départementales ou de celles dont le dévelop- « pement ne dépasse pas 50 kilomètres, il est très dif- « ficile de trouver des prêteurs pour les lignes qui pré- « sentent un développement supérieur et il est presque « impossible de compter sur les concours des intéressés « pour les lignes de très grande longueur. »

De la nouvelle combinaison étaient exclues les avances concernant les réseaux urbains, la totalité des lignes départementales et les lignes interdépartementales de longueur inférieure à 50 kilomètres.

Rappelons que, pour les autres circuits, l'article 4 du projet prévoyait que :

« les sommes avancées... seront productives d'intérêt « à un taux qui ne peut être supérieur à :

« un cinquante pour cent (1,50 %) lorsqu'elles s'appli- « quent à l'établissement de lignes interdépartementales « ayant un développement supérieur à 50 kilomètres et « jusqu'à 200 kilomètres ;

« deux pour cent (2 %) lorsqu'elles s'appliquent à l'é- « tablissement de lignes ayant un développement supé- « rieur à 200 kilomètres.

« Les intérêts... seront dus à partir du premier jour « du mois qui suivra la date du versement de l'avance; « ils cesseront de courir, pour les sommes remboursées, « à partir du premier jour du mois qui suivra la date de

(1) V. ci-dessus Chap. I, Titre II, § A, le projet de loi du 16 mars 1908.

« l'émission de l'ordre de remboursement. Ils seront im-
« putés sur les produits des lignes et réseaux. »

*3° Insuffisance de ce projet pour les grandes lignes.* — Le Gouvernement déclarait, en même temps, que le taux de cette allocation ne semblait pas encore assez rémunérateur pour apporter un remède à la situation:
« on ne doit pas cependant se dissimuler que la boni-
« fication d'intérêt offerte aux prêteurs des avances
« relatives aux lignes interurbaines d'utilité générale
« ne sera pas encore suffisante pour décider les in-
« téressés à donner leur concours lorsque le montant
« de ces avances atteint un chiffre élevé.... »

Il eût fallu, même en accordant ces avantages, prévoir une participation plus active de l'Etat dans la construction des grandes lignes nouvelles devant jouer le rôle de doublement ou de dégagement. L'utilité du projet qui, au surplus, n'a pas été examiné par le Parlement, était par suite bien réduite, étant donné la rareté des cas dans lesquels des intérêts seraient accordés.

En effet, les prêteurs éventuels de fonds destinés à la construction des lignes importantes auraient dû emprunter à un taux supérieur à celui du projet de loi. Il en résultait toujours une charge qu'ils étaient d'autant moins disposés à assumer qu'il s'agissait de lignes ne présentant pas pour eux un caractère d'utilité spéciale assez marqué pour les intéresser immédiatement.

Ils n'auraient pas manqué surtout de faire remarquer que l'Administration devait prévoir normalement au budget de telles améliorations destinées à compléter des installations déjà existantes et dont le rendement aurait été encore plus rémunérateur.

Enfin, la combinaison proposée ne pouvait retenir l'attention car la bonification d'intérêts n'était accordée que pour les lignes interdépartementales et celles-

ci étaient individualisées. Les inconvénients de cette distinction qui éloignait les prêteurs seront exposés plus loin.

*4° Impossibilité d'accorder la bonification.* — Si, d'ailleurs, le projet avait été adopté, les prêteurs n'auraient pas manqué de solliciter une majoration croissante de la bonification d'intérêts, au fur et à mesure que le taux du loyer de l'argent a augmenté. La situation budgétaire n'aurait pas permis de donner satisfaction à ces demandes; les offres de concours pour les grandes lignes ne se seraient plus produites.

Avant tout, il faut observer que le principe de cette allocation est contraire aux lois de 1889 et 1890 qui stipulent dans leur article premier que les avances ne sont pas productives d'intérêts. On pourrait objecter aussitôt qu'il serait possible d'en décider autrement par un nouveau texte législatif ; mais alors tout le régime des avances serait bouleversé.

L'absence de bonification est une particularité bien voulue et bien précisée par les rapporteurs de ces lois et par les Chambres, qui ont nettement déterminé les charges qu'auraient à supporter les prêteurs et qui ont fixé les conditions du remboursement opéré au moyen des produits bruts ou nets selon le cas. Leur intention est rigoureusement traduite dans la formule : « sans « autre engagement de la part de l'Etat », qui figure dans chacune de ces deux lois.

Accessoirement, on peut faire remarquer que les règles générales de la comptabilité publique s'opposent à ce que des intérêts moratoires ou autres soient alloués quand le droit des créanciers ne résulte ni de la loi, ni d'une convention ou d'un jugement. Tel est le principe nettement posé par l'article 140 du règlement du 12 juillet 1866 sur la comptabilité du Ministère des Finances, consacré d'ailleurs par de nombreux arrêts.

*5° Montant élevé des charges de l'Etat.* — Par suite du remboursement de l'intégralité des avances, l'Etat supporte seul, en fin de compte, tous les frais de premier établissement. Si les dépenses correspondantes ne figurent pas au budget, il n'en est pas moins vrai que les recettes qui devraient les couvrir sont abandonnées aux intéressés et que le Trésor subit une diminution d'encaissements.

L'Etat contribue encore dans une plus large mesure aux améliorations désirées puisque, malgré les dispositions de la loi de 1889, les dépenses d'entretien et d'exploitation sont supportées par le budget; ici, non plus, il n'y a pas de contre-partie aux recettes.

Il est donc équitable que les collectivités aident le service à supporter les frais de construction des lignes mises à leur disposition. Leur payer des intérêts, ce serait les dispenser de cette participation et, surtout, ce serait faire peser sur la masse des contribuables la charge résultant de créations et d'extensions dont les habitants d'une région limitée sont les premiers bénéficiaires.

On peut aussi ajouter qu'en permettant d'accélérer la clôture des comptes par le moyen du cumul, par le mode large de calcul des taxes des conversations de transit, par le remboursement total des produits bruts, etc., l'Etat perd chaque année les intérêts des sommes dont la restitution est hâtée. C'est encore là une augmentation du fardeau déjà lourd que supporte le budget général pour assurer l'organisation et le fonctionnement du service téléphonique.

Si la bonification d'intérêts était accordée, l'Administration serait amenée, en réalité, à contracter des emprunts partiels indirects à un taux bien supérieur à celui de ses emprunts directs. Il serait, dès lors, beaucoup plus simple et bien moins onéreux soit de

faire un emprunt global, soit de prévoir au budget les crédits nécessaires à l'établissement des lignes.

Mais alors les demandes des prêteurs éventuels n'auraient plus que la valeur d'une indication pour l'ordre à suivre dans l'exécution des travaux. Il est fort probable que les collectivités préféreront toujours, en consentant un sacrifice, presser les installations que le service pourrait être tenté de différer pour diverses raisons

*6° Diminution rapide des charges des intéressés.* — Il faut reconnaître que la seule charge supportée par les prêteurs est l'abandon des intérêts du capital engagé, pendant la période du remboursement; c'est la principale raison d'être de la combinaison des avances. Elle constitue la quote-part exigée pour la réalisation d'une entreprise dont ces mêmes prêteurs sont les principaux usagers.

Cette perte d'intérêts est réduite au minimum. En effet, elle est diminuée trimestriellement par suite de l'affectation au remboursement de l'avance consentie des produits calculés très largement. Au surplus, les modalités admises dès le début et consacrées par l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 contribuent à augmenter le montant des recettes ainsi spécialisées et dont le mandatement au profit des titulaires des comptes accélère le remboursement.

Les prêteurs peuvent ainsi restituer par fractions importantes les sommes qu'ils ont empruntées à des banques en vue d'assurer leur concours financier à l'Etat; ils peuvent restreindre successivement leur service d'intérêts. Le sacrifice qui est demandé est donc bien moins sensible qu'il ne paraît à première vue. D'ailleurs, ainsi qu'il a été dit, dans des cas assez nombreux, des collectivités, telles que les conseils généraux, intéressées indirectement aux installations télé-

phoniques envisagées, participent aux charges des prêteurs (1).

*7° Cas particulier des Chambres de Commerce.* — On a souvent invoqué la similitude qui existe entre les avances téléphoniques et celles que font les chambres de commerce pour la construction des ports. On a fait observer à cette occasion que, dans ce dernier cas, le remboursement des intérêts a été fait, à plusieurs reprises, aux prêteurs. Cet avantage a été concédé, il est vrai, par quelques décisions spéciales, mais ce sont des exceptions que la situation budgétaire permet trop difficilement.

On peut dire, d'une manière générale, que le concours financier demandé par l'Etat pour les travaux des ports maritimes est beaucoup plus onéreux pour les intéressés que celui qui est prévu dans le régime des avances téléphoniques. Pour les travaux des ports, en effet, une part importante de la dépense est laissée à la charge entière des parties versantes ; seul, le surplus fait l'objet d'un remboursement.

Dans ces conditions, il est inutile d'exiger de l'Etat qu'il prenne l'engagement de payer les intérêts des sommes mises à sa disposition. L'article 87 de la loi de finances du 30 avril 1921 ne prévoit pas ce remboursement et les conventions intervenues avec les chambres de commerce pour les travaux de cette nature stipulent, depuis la cessation des hostilités, que les sommes avancées seront remboursées sans intérêts.

### *B.* — ADJONCTION D'UN FONDS D'APPROVISIONNEMENT

*1° Lenteur de la constitution des approvisionnements.* — Le service téléphonique doit avoir un carac-

(1) V. par exemple, chap. I^er^, Subvention de 1 % accordée aux communes par les conseils généraux d'Algérie.

tère industriel. L'adoption du système des avances est une conséquence de cette nécessité, car pour faire vivre une grande entreprise on est obligé de faire des emprunts. Pour en régulariser le fonctionnement, il faut aussi un fonds d'approvisionnement. Toutes les propositions tendant à accorder une autonomie complete ou partielle à l'Administration des Postes ont prévu la constitution d'une réserve.

Il semblerait cependant que « l'existence de fonds « de concours versés par les villes, sociétés ou parti- « culiers, atténue les inconvénients de l'absence de « fonds de roulement et laisse à l'Administration un « certain jeu dans les opérations. » (1). Il n'en est pas ainsi et cette institution est indispensable pour permettre de retirer le maximum d'avantages des avances remboursables.

Avec la procédure actuelle, en effet, les services chargés du matériel ont à surmonter des difficultés sérieuses pour reconstituer les approvisionnements au fur et à mesure de la consommation. Ils sont obligés, pour mettre de nouvelles fournitures en adjudication, d'avoir la certitude de pouvoir disposer des délégations de fonds lorsque les commandes seront livrées.

Or, en matière d'avances téléphoniques, on ne peut affirmer qu'un projet aboutira sûrement et on ne peut connaître, au préalable, la date certaine à laquelle le versement sera fait. Puis, lorsque les fonds sont remis, les prêteurs, étant donné les charges qui leur incombent, ne manquent pas d'insister vivement pour que les travaux soient exécutés au plus tôt.

Il faut retenir, enfin, que les délais de préparation

---

(1) Rapport de la Commission d'Etudes instituée à la suite de l'incendie du bureau téléphonique de Paris-Gutenberg en 1908, annexe au rapport de M. Dumont, Exercice 1910, Chambre, p. 345.

des adjudications et de fabrication du matériel sont inévitablement longs. Ils se sont accrus pendant et aussi après la guerre par suite de la gêne de l'industrie et de la pénurie des moyens de transport.

En Algérie, ces inconvénients sont encore plus sensibles en raison de l'éloignement qui raréfie les offres des fournisseurs. Ces derniers sont tentés de servir d'abord les commandes de la Métropole et ils sont peu désireux de s'engager à livrer à date fixe sur les quais de débarquement. La conséquence, si l'on veut obtenir une prompte livraison des objets commandés, est une majoration sensible des prix.

*2° Inconvénients d'ordre budgétaire à éviter.* — Ainsi apparaît l'utilité de constituer un fonds de roulement calculé de manière à permettre de commander à l'avance le matériel nécessaire pour faire face aux besoins imprévus pendant une période déterminée. A défaut de cette réserve, on pourrait chercher à employer, pour les achats, les crédits budgétaires, ce qui présenterait de sérieux inconvénients : « l'Administration devant constituer assez longtemps à l'avance ses approvisionnements, est obligée, dès le commencement de l'année, au moment où elle ne dispose pas des avances qui seront versées ultérieurement, d'engager des dépenses résultant de la passation de marchés importants. » (1).

De telles pratiques, si cependant elles ont été suivies quelquefois, ne pourraient être que très exceptionnelles, car il faudrait, pour les adopter, négliger complètement les travaux neufs autres que ceux à réaliser sur avances. Elles entraîneraïent l'Administration « à des irrégularités d'imputation qu'il faudrait

(1) Rapport de M. Dupont, Exercice 1911, Sénat, p. 282.

« ensuite rectifier et qui ne permettraient pas de sui-
« vre très nettement sa comptabilité » (1).

Cette dernière crainte ne doit pas être exagérée puisque, à la rigueur, on pourrait très bien suivre l'utilisation du matériel au moyen des états spéciaux qui sont mis à l'appui des états de prévision. On pourrait, dès lors, et si l'on devait suivre les errements précités, totaliser des consommations en tenant compte, d'une part, des prélèvements faits sur les approvisionnements des magasins régionaux ou départementaux et, d'autre part, des achats effectués sur place.

Mais il n'en est pas moins vrai que le matériel manquerait pour l'exécution des travaux prévus normalement au budget, c'est-à-dire autorisés exclusivement par le Parlement. Dans ces conditions, des achats spéciaux pour les installations correspondant aux avances devraient être décidés au fur et à mesure des encaissements. Telle serait la conséquence d'une application rigoureuse des règles de la comptabilité. Il devrait même y avoir, lors des adjudications, autant de lots de poteaux et de fil de cuivre, par exemple, qu'il y aurait de comptes d'avances.

Cette exagération dans la pratique entraînerait des augmentations sensibles de dépenses, l'Administration se trouvant, dans bien des cas urgents, dans l'obligation d'admettre les prétentions excessives des fournisseurs.

*3° Fonctionnement du fonds d'approvisionnement.* — Pour éviter ces inconvénients qui, indépendamment des conséquences onéreuses pour le Trésor, peuvent

(1) Rapport de M. Dumont, Exercice 1910, Chambre, p. 345, Annexe I, Commission d'Etudes, incendie de Paris-Gutenberg; V. également, rapport de M. Sembat, Exercice 1904, Chambre, p. 39 et 40; rapport de M. Dalimier, Exercice 1913, Chambre, p. 1655 (J. O.).

entraîner des retards préjudiciables aux prêteurs, il faut adopter des méthodes nouvelles et permettre à l'Administration de donner à son exploitation une « allure industrielle ». Or, « une industrie ne prospère que « si elle peut constituer des approvisionnements au « moment favorable, transformer son outillage et réa- « liser ses projets de travaux dans des délais tels « qu'entre la conception et l'exécution n'intervienne « aucun changement notable bouleversant les prévi- « sions et obligeant à plus de dépenses. » (1).

L'organisation du service d'approvisionnements qui est ainsi reconnue nécessaire peut être prévue de manière à éviter les abus. La dotation est évaluée pour répondre aux besoins exacts, sans exagération. Il n'est pas indispensable, en effet, de constituer une accumulation de matériel, mais, d'autre part, sans être dans l'obligation de faire les achats au fur et à mesure de la consommation, on doit s'appliquer à compléter les réserves constituées en vue de pouvoir attendre les livraisons échelonnées.

Il convient aussi de déterminer la nature du matériel à comprendre dans le fonds d'approvisionnement. Il ne faut réserver que des objets de consommation certaine, car l'outillage téléphonique change souvent en raison des améliorations apportées dans les installations et dans les procédés d'exploitation. Il faut, « par « une gestion prudente, éviter un déchet excessif en « matériel démodé et réformé. » (2).

Enfin, le contrôle de cette organisation peut être assuré pour présenter toutes les garanties qu'exige M. Couyba (3) : « il ne s'agit point de donner à l'Admi-

(1) Rapport de M. Gauthier, Exercice 1909, Sénat, p. 5.

(2) Rapport de M. Dalimier, Exercice 1913, Chambre, p. 1655 (J. O.); V. également le rapport de M. Dupont, Exercice 1911, Sénat, p. 14.

(3) Rapport sur le budget de l'Ex. 1910, Sénat, p. 188.

« nistration les moyens de constituer simplement un « fonds de roulement lui permettant de n'avoir pas de « souci d'argent et de puiser à la caisse en toute li- « berté. »

L'emploi du fonds peut très bien faire l'objet d'une surveillance des plus minutieuses, car « cela revient « à intercaler entre le Trésor et les chapitres du bud- « get un compte approvisionnements généraux qui « mentionne tous les achats de matières et relate, en « même temps, les entrées et les sorties des magasins. « Ce procédé multiplie les garanties de sérieuse ges- « tion, puisque les trois comptes (Trésor, approvision- « nements généraux, dépenses en matériel portées au « budget), sont corrélatifs et peuvent être vérifiés l'un « par l'autre. (1). Le Trésor jouera ici le rôle de ban- quier; on lui versera, en effet, les sommes qui pour- ront être disponibles lorsque la situation du marché sera telle qu'il conviendra de surseoir momentanément aux adjudications.

Au point de vue de l'exécution du budget également, il n'y a pas à craindre d'accroissement irrégulier de crédits puisque les prix de cession du matériel aux services consommateurs sont réglés par les prix d'a- chat et, au besoin, par des barêmes approuvés par des arrêtés ministériels.

Dans la pratique, il faudra donc instituer pour ce fonds une comptabilité spéciale distincte des écritures budgétaires, les comptes du magasin central devant

---

(1) Doc. Ch. S. O. 1910, Annexe n° 165, proprosition de loi présentée par M. Steeg relative à l'autonomie du Ser- vice des Postes, p. 509. V. également, L'Autonomie finan- cière des P. T. T., par M. Alcindor, R. S. L. F. 1910, p. 443.

être séparés de ceux des services techniques (1). Le service des approvisionnements sera ainsi un intermédiaire pour les achats du matériel nécessaire aux services constructeurs pour l'exécution des travaux sur fonds de concours. Les barèmes qui auront servi à la fixation du montant des avances remboursables seront dès lors d'une application aussi exacte que possible (2).

*4° Cas particulier des travaux sur avances.* — Les facilités qui résulteraient de la création d'un fonds d'approvisionnement profiteraient particulièrement à l'exécution des travaux sur avances. Il s'agit ici d'installations qui ne sont pas prévues dans un programme annuel et qui ne peuvent être retardées.

L'octroi d'une autonomie partielle au service des Postes aura pour conséquence la constitution d'une réserve de cette nature, mais le capital qui y sera affecté sera fixé d'après les besoins des services alimentés directement par les crédits du budget. Les cessions de matériel qui seraient faites pour les installations réalisées conformément aux lois de 1889 et 1890 apporteraient des troubles sérieux au fonctionnement de cet organisme.

---

(1) Rapport de M. Dumont, Exercice 1911, Chambre, p. 395. Voir également sur cette question, rapport de M. Clémentel, Bull. de 1919, n° 18 *bis;* projet de réforme financière du Service des P. T. T., déposé par MM. Le Trocquer et François-Marsal, annexe 416, 1920; avis donné sur ce dernier projet au nom de la Commission des Finances, par M. Pierre-Robert, député; annexe 1499, 1920.

(2) V. à titre d'indication l'article 73 du projet de loi de finances de l'exercice 1922 relatif au fonctionnement du fonds des approvisionnements du Service des Poudres (compte matières des stocks de marchandises en magasin, compte finances des cessions faites à l'exploitation ou à d'autres services, l'ensemble représente la valeur toujours constante de la dotation).

Il conviendrait donc de réaliser à part un fonds d'approvisionnement plus modeste et réservé aux réseaux et aux circuits dont il s'agit. Les intéressés ne seraient pas exposés à subir des attentes dans le cas où la réserve du magasin central serait épuisée par suite de grands travaux d'intérêt général ou encore par suite d'inscriptions trop réduites au budget. On éviterait aussi la situation difficile dans laquelle se trouverait le service gestionnaire, en cas de pénurie, s'il recevait simultanément des demandes pressantes de matériel pour la construction de grandes lignes et pour des installations sur avances.

Ce fonds d'approvisionnement, soustrait à la règle de l'annualité budgétaire, comme le sont les fonds de concours, « devrait être en quelque sorte le volant per« mettant de maintenir les stocks au niveau des be« soins, malgré les irrégularités de la situation des « crédits » (1) et malgré la soudaineté des offres de concours.

La somme immobilisée ne serait pas considérable; les intérêts de ce capital seraient compensés par les avantages que retirerait l'Administration en groupant convenablement les lots d'adjudication et en choisissant l'époque des achats suivant la situation du marché économique. Elle ne pourrait être prélevée sur les fonds de concours qui ont une affectation immédiate et qui servent à couvrir exclusivement le prix du matériel employé, indépendamment du coût de la main-d'œuvre. Elle ne pourrait pas non plus provenir de retenues qui seraient opérées sur les produits applicables au remboursement des avances, toute réduction

(1) Rapport de M. Clémentel, Bull. de 1919, n° 18 *bis*, p. 813.

de cette nature faite au détriment de l'amortissement étant critiquable comme il sera établi plus loin (1).

La création de ce fonds spécial aux avances permettrait de régulariser une situation de fait qui s'est déjà produite et dont le renouvellement semble inévitable. Pour ne pas recourir au fractionnement des adjudications qui devaient être subordonnées aux encaissements d'avances, les services du matériel ont dû « constituer un stock où sont nécessairement confon- « dues, étant formées d'éléments identiques, les four- « nitures utiles à l'exécution des travaux sur avances. « Par la force des choses, un magasin d'approvision- « nement existe. » (2).

## C. — EXTENSION DU SYSTEME DES AVANCES

*1° Interprétation large de la loi de 1889.* — L'article 1er de la loi du 16 juillet 1889 prévoit que les avances pourront être affectées aux dépenses d'établissement, d'entretien et d'exploitation des réseaux téléphoniques urbains. Jusqu'à présent les fonds de concours n'ont été reçus que pour la première catégorie de dépenses. On pourrait, en vue d'une extension du système, donner un sens très large aux mots « d'entretien et d'exploitation ».

On serait ainsi amené à admettre que, dans un réseau urbain, le remplacement d'un commutateur ancien et usagé par un meuble d'un modèle nouveau est

(1) Voir ci-après, Titre II, § B, réduction des remboursements.

(2) Rapport de M. Dumont, Exercice 1911, Chambre, p. 25; v. également rapport de M. Clémentel, Bull. de 1919, n° 18 *bis*, p. 813; projet de loi n° 416 concernant la réforme financière du Service des P. T. T., p. 7 ; Doc. Sénat S. O. 1921, annexe n° 384 au p. v. de la Séance du 26 mai 1921, rapport de M. Pasquet, au sujet du règlement définitif du budget de l'Ex. 1912, J. O. du 14 avril 1922, p. 445.

une question d'entretien. Dè lors, le régime des avances téléphoniques remboursables serait appliqué à la transformation de l'outillage des bureaux. Cette conclusion serait de nature à faciliter les modifications fréquentes du matériel qui doivent être réalisées si l'on veut suivre le progrès. Il faut encore ajouter la considération d'usure très rapide d'appareils délicats, manœuvrés souvent, en raison du rendement intensif qu'on leur demande.

Les offres des chambres de commerce pourraient être ainsi acceptées pour le remplacement des tableaux standards par des commutateurs multiples, pour l'adaptation de la batterie centrale intégrale, pour l'emploi des systèmes automatique et semi-automatique, pour l'installation de dispositifs les mieux appropriés aux relations locales et suburbaines, pour l'unification de l'outillage des postes, etc. (1).

Pour permettre la réalisation de telles mesures et pour élargir la solution envisagée en l'appliquant aux lignes aussi bien qu'aux appareils, une proposition de loi a été présentée par M. Raoul Persil, Député (2). Il s'agirait d'autoriser, par un texte précis, l'Administration des Postes à recevoir des fonds de concours, avec ou sans intérêts, « pour couvrir temporairement « la totalité ou une partie des dépenses prévues pour « l'exécution des travaux concernant l'extension et « l'amélioration du réseau et de l'outillage téléphoni- « ques, tant à Paris que dans les départements. »

*2° Offres faites par les collectivités.* — Les assemblées municipales, départementales et consulaires ont,

(1) Avis présenté par M. Deshayes, Député, au nom de la Commission des Postes et des Télégraphes, au sujet du rapport de M. Clémentel, Ministre, sur l'organisation du Service des P. et T., Bull. n° 14 de 1918.

(2) Doc. Ch. S. O. 1922, Annexe n° 4023 au p. v. de la séance du 7 mars 1922.

plusieurs fois, envisagé la possibilité de contribuer, sous la forme d'avances remboursables, aux dépenses d'amélioration du matériel et l'Administration, consultée au cours de l'examen de ces questions, n'a pas refusé *a priori* l'acceptation de telles offres (1).

C'est ainsi que la Ville et la Chambre de Commerce de Paris se sont montrées disposées à faire, en 1910, l'avance d'une somme très importante, en partie pour la réfection du matériel téléphonique des bureaux de la Capitale et en partie pour la construction de lignes à grande distance (2). Il semble que la solution de cette affaire ait dû être différée pour d'autres considérations que des motifs d'ordre financier ou budgétaire, l'adaptation de nouveaux dispositifs n'étant pas encore au point pour que l'expérience d'une transformation fût tentée sur une aussi vaste échelle. La question n'a pas été reprise en raison des hostilités.

D'ailleurs, rien n'indique qu'une telle combinaison, si elle avait été décidée, aurait été faite exclusivement par application des lois d'avances, car elle comportait le versement d'un intérêt par l'Etat et l'amortissement dans des conditions particulières.

Tout récemment, la Chambre de Commerce d'Epinal a émis un vœu tendant à faire installer dans le réseau de cette ville un meuble multiple au moyen d'avances consenties par elle ou par le département des Vosges. Il semble que l'Administration ait hésité à donner une réponse affirmative pour un cas aussi bien délimité. Il s'agissait, en effet, de décider catégoriquement si le remplacement d'un commutateur de valeur élevée

(1) V. Discours prononcé à Orléans, le 16 octobre 1921, par M. Laffont, Sous-Secrétaire d'Etat, lors de l'inauguration d'un commutateur automatique, La « France Postale » du 22 octobre 1921.

(2) Rapports de M. Dumont, Exercices 1910 (p. 140) et 1911 (p. 27), Chambre.

peut être considéré comme n'étant pas une question d'entretien courant à imputer sur les crédits normaux du budget et si l'on peut affecter au remboursement le montant des redevances d'abonnement à l'intérieur du réseau, ce qui aurait entraîné une importante et brusque diminution des recettes budgétaires.

Une tentative également intéressante a été faite, dans le même ordre d'idées, par le Conseil Général, la Municipalité et la Chambre de Commerce de Lyon qui se sont montrés disposés à prêter leur aide financière à l'Etat en vue de la transformation de l'outillage et de l'adoption du système téléphonique automatique Lorimer (1). Cette initiative a été soutenue par l'Association Industrielle Commerciale et Agricole de Lyon qui a même cherché à recueillir des fonds parmi ses adhérents et chez les abonnés à qui elle a envoyé un bulletin de souscription. Enfin, le Congrès de la Fédération des Commerçants et Industriels Mobilisés de la région, tenu les 10, 11 et 12 mars 1922, a insisté sur la participation éventuelle des usagers aux dépenses d'amélioration sous forme de prêt.

*3° Examen de ces propositions.* — L'adoption de ces propositions constituerait une innovation très hardie. Il convient d'examiner si elle est vraiment conforme à l'esprit de la loi de 1889. Tout d'abord, on doit faire observer que les crédits d'entretien ont toujours été alloués et contrôlés par le Parlement. L'utilisation de ces crédits est, dans ce but, strictement réglementée, ce qui répond à une préoccupation légitime d'éviter les abus, la dénomination d'entretien ayant une compréhension très large, surtout pour l'outillage et les

(1) V. discussion générale du budget des P. T. T. Ex. 1922, Chambre, 1re Séance du 13 décembre 1921. Observations de M. Plissonnier, Député, p. 5004, et déclarations de M. Laffont, Sous-Secrétaire d'Etat, p. 5007.

appareils dont la variété est très grande (1). La surveillance exige une vigilance particulière qui peut s'exercer par la production de devis soumis à l'approbation de l'Administration Centrale, après visa du Contrôle des Dépenses Engagées (2).

On pourrait donc craindre que l'acceptation d'avances pour l'exécution de travaux d'entretien permette de masquer un accroissement irrégulier de crédits. Cette objection ne peut être retenue cependant en ce qui concerne le remplacement proprement dit d'un multiple. Non seulement le montant de la dépense correspondante, mais aussi l'objet précis qu'elle vise, le but qui est l'acquisition d'un meuble nouveau, ne permettent pas l'imputation sur les crédits d'entretien, c'est-à-dire de réparation, de nettoyage, etc.

Il semble donc bien établi que l'achat coûteux (plusieurs centaines de mille francs) d'un tel commutateur, qu'il soit réalisé au moyen des crédits budgétaires ou au moyen de fonds de concours ne peut être confondu avec les frais d'entretien courant.

Mais le texte des lois de 1889 et 1890 autorise-t-il vraiment l'acceptation de fonds de concours pour l'installation d'un multiple perfectionné en remplacement d'un commutateur ancien et usagé ou de tableaux insuffisants exigeant des intercommunications compliquées ? (3). Il résulte de l'examen de ces dispositions législatives et de l'exposé des motifs qui les précède, des rapports présentés au nom des Commissions spéciales et de la Commission du Budget qui les ont étu-

---

(1) V. en ce qui concerne les lignes, l'énumération limitative des travaux de petit et de gros entretien, art. 5531 s., Tome V de l'Instr. Générale.

(2) Art. 6313 s., Tome V de l'Instruction Générale.

(3) L'installation d'un multiple est désirable dès que le nombre d'abonnés du réseau local dépasse le chiffre de 500.

diées, enfin des délibérations qui, à la Chambre et au Sénat, en ont précédé l'adoption, que le Gouvernement est autorisé à recevoir des avances seulement pour créer le service téléphonique dans les localités où il n'existe pas, ou pour augmenter le nombre des circuits interurbains.

On peut donc conclure que ces deux lois n'accordent pas la faculté de solliciter des avances en vue de la réfection complète, de la transformation ou du remplacement du matériel existant dans les bureaux. En particulier, si la loi de 1889 prévoyait que les avances pouvaient comprendre les sommes nécessaires non seulement à l'établissement des réseaux urbains, mais aussi « à leur entretien et à leur exploitation », c'était parce que, pendant la durée de l'amortissement, l'Etat n'encaissait aucune recette et qu'il ne pouvait, par conséquent, assumer les frais de réparation et de fonctionnement. C'était donc les dépenses d'entretien ainsi comprises qui pouvaient être seulement couvertes par des avances remboursables.

*4° Inconvénients.* — Il résulte de ce qui précède que les redevances d'abonnement ne peuvent être affectées qu'au remboursement de l'avance afférente à la création d'un réseau local. On ne saurait, longtemps après l'amortissement, décider, en ce qui les concerne, une assignation pour couvrir une autre avance destinée à la réfection du matériel à l'intérieur de ce même réseau.

L'Etat qui a pris définitivement à sa charge les frais d'entretien et d'exploitation, qui n'a perçu pour la pose des lignes d'abonnés qu'une part contributive correspondant seulement à une partie de ses dépenses de construction et qui, dans bien des cas, a réalisé des transformations profondes dans les installations ne pourrait faire à nouveau abandon des produits encaissés dans ce réseau.

Il faut noter, à cette occasion, que des statistiques établies récemment (1) font ressortir que les recettes d'exploitation se décomposent approximativement comme il suit, en France et aux Etats-Unis: abonnements, 67 %, conversations, 33 %. La part des abonnements est encore plus grande dans les réseaux locaux importants. Les services financiers des compagnies américaines ont, après de longues recherches, adopté un système de coefficients qui, appliqué aux comptes de l'exploitation téléphonique française, permettent de répartir les dépenses de personnel et de matériel d'entretien dans la proportion de 70 à 30.

Il s'en suit que la plus grande partie des recettes servirait à couvrir des dépenses de matériel qui cependant ne correspondent qu'au tiers total des frais. Il n'est donc pas possible d'affecter les recettes d'abonnement à de nouveaux remboursements d'avances dans des réseaux déjà créés. Les recettes sont nécessaires pour réaliser l'équilibre du budget et les supprimer reviendrait à faire supporter de nouvelles charges par l'ensemble des contribuables, solution qui ne manquerait pas de provoquer des protestations et qui entraînerait des hésitations de nature à amener l'ajournement de tout projet.

On peut se demander s'il ne serait pas possible d'affecter à l'amortissement d'avances faites exclusivement en vue de la transformation de l'outillage, les excédents de produits qui seraient encaissés dans le réseau à partir de l'amélioration, en faisant état de la progression constante du nombre d'abonnés en temps normal et en ne tenant compte que de l'accroissement imputable à la modification de l'installation. De tels calculs entraîneraient des complications trop grandes

(1) Exercice 1921, V. « Le Temps » du 18 juillet 1922, l'Exploitation Téléphonique en France et à l'Etranger.

dans les écritures, le pourcentage établi ne serait pas une base certaine pour les évaluations et l'une des parties serait toujours lésée. D'ailleurs, dans ce cas encore, l'augmentation des dépenses d'exploitation resterait à la charge de l'Etat sans contre-partie dans les recettes.

Il ne semble pas enfin, que la question ait sérieusement intéressé beaucoup d'assemblées. Il convient d'observer aussi que les pourparlers paraissent avoir été engagés sous la forme d'offres de contribution des usagers du téléphone aux dépenses d'exploitation en laissant entrevoir la possibilité d'une demande de participation aux bénéfices. Ce sont là des considérations qui modifient singulièrement l'aspect du système des avances remboursables.

Au surplus, la générosité des prêteurs a des limites et déjà en 1900, M. Millerand, alors Ministre du Commerce, signalait (1) la nécessité inéluctable de l'intervention de l'Etat, les intéressés faisant valoir que l'Administration a le devoir de consacrer une partie des recettes générales à l'amélioration d'un organisme dont le rendement augmente pour le plus grand profit du Trésor. M. Steeg disait également, en 1906 (2), que « la « loi du 16 juillet 1889 ne prévoyait pas d'avances « pour l'extension des réseaux existants. Il n'eût peut- « être pas été impossible d'étendre en ce sens la fa- « culté de recevoir des avances, mais l'expérience n'a « pas été tentée. Il a paru que l'Etat devenu, sans « grands sacrifices pécuniaires, propriétaire d'un ou- « tillage productif devait prendre à sa charge les dé- « penses d'extension. »

---

(1) Bull de mai 1900, n° 5, p. 190 s.

(2) Rapport sur le budget de l'Exercice 1907, Chambre, p. 18.

## TITRE II

# Propositions restrictives

### A. — INDIVIDUALISATION DES LIGNES INTERDEPARTEMENTALES

*1° Caractères distinctifs.* — L'une des principales critiques portées contre le système des avances est motivée par le prélèvement opéré sur les recettes budgétaires au profit des prêteurs qui ne devraient bénéficier normalement que de l'assignation des produits provenant des installations réalisées au moyen des fonds de concours. Le Trésor est, en effet, privé des recettes que devrait lui assurer l'exploitation de certaines lignes dont les dépenses de construction sont déjà remboursées aux intéressés.

Ces circuits importants rapidement amortis sont groupés dans un seul et même compte avec d'autres circuits peu productifs. Tel est surtout le cas des conventions et de leurs avenants successifs qui se rapportent à des lignes interdépartementales à grand trafic et à des lignes communales sur lesquelles on cause peu.

Cependant, ces lignes peuvent être considérées comme appartenant à deux catégories bien différentes correspondant au grand réseau interdépartemental et aux réseaux départementaux. La même distinction s'est retrouvée pendant longtemps parmi les prêteurs qui ont offert leur concours pour ces circuits. Pour les liaisons à longue distance, les fonds ont été versés le plus souvent par les chambres de commerce, tandis que pour les réseaux locaux et pour les circuits départementaux qu'ils aient été compris dans un programme d'ensemble ou qu'ils aient été établis sépa-

rément, on s'est trouvé en présence des conseils généraux, des municipalités ou des particuliers.

On peut encore observer — et cette remarque conserve toujours sa valeur — que les échanges de conversations sur ces deux catégories de lignes répondent à des besoins différents et proviennent d'une clientèle distincte. Les communications entre des centres très éloignés servent, en effet, presque exclusivement à traiter des affaires; au contraire, dans les réseaux départementaux, la qualité des correspondants est des plus variées.

*2° Essai d'individualisation en 1908.*— Aussi, les conseils généraux, qui avaient aidé puissamment l'Administration lors de l'établissement des réseaux départementaux, ont-ils opposé un refus quand leur concours a été sollicité pour le développement du réseau interdépartemental, les grandes lignes n'intéressant en principe que le service général (1). Quant aux chambres de commerce, elles ont fait valoir les mêmes objections d'autant plus qu'il s'agissait de dépenses considérables.

Le montant des avances s'élève, en effet, rapidement ainsi que le montrent les exemples suivants cités en 1908 (2) :

| | | |
|---|---|---|
| Tours-Amboise, 25 kilomètres.... | 13.425 | fr. |
| Bordeaux-Bayonne, 200 — ... | 139.000 | » |
| Paris-Lyon, 518 — .... | 555.814 | » |
| Paris-Nice, 1.034 — ... | 1.607.874 | » |

actuellement cette progression aurait été encore plus marquée, étant donné l'élévation du prix des matériaux.

Tenant compte de ces considérations et des critiques d'ordre financier auxquelles avait donné lieu le cumul

(1) Ch. Doc. S. O. 1908, Annexe n° 1587, p. 25; Rapport de M. Millerand, Bull. n° 5, de 1900, p. 191.

(2) Ch. Doc. S. O. 1908, Annexe n° 1587, p. 25.

des avances, la création des circuits secondaires ayant pour résultat d'absorber, dans ce dernier cas, pour longtemps, les produits des lignes importantes, le Gouvernement envisagea la possibilité d'individualiser les lignes interdépartementales. On espérait ainsi pouvoir obtenir la participation des collectivités pour les circuits d'intérêt général.

En présence des résistances manifestées, il fallait laisser espérer aux prêteurs qu'ils seraient vite remboursés de leurs avances au moyen des produits réalisés sur les grands circuits sans adjonction de petites lignes à faible rendement. La séparation était prévue dans le projet de loi n° 1587 (1) et l'article 4 précisait que « les produits des lignes interdépartementales ne « peuvent être employés au remboursement d'avances « afférentes à des réseaux urbains et à des lignes dé- « partementales. »

L'Administration a appliqué ces dispositions avant que le Parlement ait été appelé à statuer sur le projet dont il s'agit. Il faut reconnaître que cette mesure répondait aux indications fournies par les rapporteurs du budget et par les Commissions des deux Chambres. La mise en vigueur de ce système pendant deux ans a permis de solder quelques comptes importants dont la réouverture a été décidée plus tard. Il en est résulté, pendant cette période, la possibilité d'inscrire aux recettes budgétaires des produits qui auraient été autrefois affectés au remboursement d'avances cumulées et afférentes à des installations de faible trafic.

Dans une note insérée dans le rapport de M. Couyba (2), l'Administration a indiqué que les lignes interdépartementales donnaient lieu à des conventions distinctes, même si les avances étaient consenties par un

(1) Doc. Ch. S. O. 1908, 16 mars 1908, p. 34. 35, 42.
(2) Exercice 1910, Sénat, p. 223.

prêteur ayant un compte en cours, c'est-à-dire ayant escompté, avant le versement des fonds, un remboursement accéléré par le cumul qui lui était dorénavant refusé. Cette note signale aussi qu'une même convention pouvait comprendre plusieurs lignes interdépartementales.

*3° Inconvénients de cette séparation.* — Mais la spécialisation des lignes importantes présentait de sérieux inconvénients. L'Administration n'avait pu l'envisager qu'en accordant, par le même projet de loi n° 1587, des intérêts aux prêteurs, solution onéreuse que le Parlement aurait difficilement sanctionnée. En outre, les chambres de commerce qui aidaient particulièrement à la pose des circuits de cette catégorie et qui, semble-t-il, auraient retiré des avantages de la tenue d'un compte individuel, préféraient conserver la faculté du groupement avec des circuits de moindre longueur, mais dont la mise en exploitation répondait à des besoins économiques incontestables.

D'ailleurs, même en ce qui concerne les grandes lignes, le remboursement des avances était surtout accéléré par suite de leur cumul dans une convention unique avec des réseaux locaux qui sont plus productifs étant donné le chiffre élevé des recettes encaissées à titre de redevances d'abonnement. Par conséquent, du fait de l'individualisation, on ne faisait plus bénéficier le remboursement de la ligne des produits des réseaux urbains.

Les nouvelles dispositions écartaient donc les quelques prêteurs qui auraient pu encore contribuer aux dépenses afférentes à des circuits autres que ceux qui étaient réclamés en vue de la satisfaction d'intérêts particuliers ou locaux. « Un exemple suffira à démon-« trer les conséquences immédiates résultant des in-« tentions administratives. En 1908, la Chambre de

« Commerce du Havre avait offert, en avenant aux « conditions antérieures, une somme suffisante pour « l'établissement des circuits suivants : Havre à Pa- « ris 9e, Havre-Caen, Havre-Trouville, Havre-Hon- « fleur, Havre-Lisieux, Havre-Angers.

« L'Administration n'accepta l'avance que sous con- « dition : à savoir que chaque circuit aurait son indi- « vidualité propre au point de vue des remboursements « et que la convention nouvelle ne serait pas passée en « avenant aux autres conventions.

« C'était le projet de loi n° 1587 mis en application « avant son vote... La Chambre de Commerce refusa. « Les lignes ne furent pas construites. On voit quels « échecs seraient réservés, même lorsqu'il s'agit de « circuits interdépartementaux, aux négociations fu- « tures de l'Administration si le projet de loi n° 1587 « était voté. » (1).

En ce qui concerne les petites lignes, les conséquences de l'individualisation des lignes interdépartementales étaient aussi graves. On ne trouverait plus de bonnes volontés pour la création de circuits dans les régions à faible trafic car les prêteurs ne pouvaient qu'hésiter à immobiliser pour une longue durée des fonds en vue de l'établissement de lignes qu'ils savaient d'avance devoir être peu productives. Ils ne pouvaient plus espérer que leurs comptes se solderaient rapidement grâce à l'apport des recettes provenant du cumul qu'on se proposait d'interdire.

L'arrêt de l'extension du service dans les petites localités avait une répercussion sensible sur la productivité des grands circuits eux-mêmes dont le remboursement était ralenti et aussi sur le montant des recettes encaissées par le Trésor sur les circuits déjà

(1) Rapport de M. Dumont, Ex. 1910, Chambre, p. 138.

amortis. L'ouverture de nouveaux débouchés, en effet, entraîne une augmentation du nombre des abonnés dans les grands centres et, en outre, les lignes secondaires, bien que peu productives par elles-mêmes, amènent un contingent appréciable de communications sur les grandes lignes.

*4° Retour au cumul.* — La réglementation projetée et mise en vigueur provisoirement créait donc des obstacles sérieux au développement du réseau général qu'elle avait pour objet de favoriser et nuisait au système des avances qui avait rendu jusqu'alors de si grands services. En étudiant la question, on s'apercevait que les observation recueillies au sein des Commissions et à la tribune visaient surtout la mise en pratique par l'Administration d'errements sans l'autorisation du Parlement.

Une consécration par un texte législatif pouvait rétablir l'ancien état de choses avec toutes les facilités qui en découlaient. Ce résultat a été atteint par le vote de l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910. L'Administration, lors de l'examen de l'amendement n° 337, présenté par MM. Dumont et Chautemps, qui est devenu la disposition législative précitée, n'a pas insisté pour qu'il y fût précisé qu'elle se réserverait la faculté de faire des comptes distincts pour les avances afférentes aux lignes interdépartementales, d'une part, et aux lignes départementales, d'autre part.

D'ailleurs, en raison des complications d'écritures et des difficultés d'application qu'aurait entraînées la distinction des comptes des deux catégories si elle avait été généralisée, l'Administration, autorisée par la loi de finances dont il s'agit, s'est empressée de revenir à l'ancien système de cumuls, d'avenants et de cessions.

## B. — REDUCTION DES REMBOURSEMENTS

*1° Rapidité exagérée des amortissements.* — Ces modalités dans les conventions ont eu pour conséquence d'empêcher l'inscription au budget de ressources importantes. Des conditions avantageuses ont été faites, en effet, aux prêteurs dont les comptes afférents à la construction de petites lignes à faible trafic ont été soldés trop rapidement avec les produits de circuits importants amortis quelquefois depuis plusieurs années.

Il convient de rappeler aussi que le remboursement des avances est opéré en partie au moyen de véritables prélèvements sur les recettes budgétaires du fait que l'on remet aux prêteurs des sommes supérieures aux taxes perçues, par suite d'un mode de décompte qu'il serait difficile de modifier.

Enfin, la situation a été aggravée pendant plusieurs années par l'immobilisation, à l'actif des comptes d'avances, de recettes qui auraient dû aller au Trésor et qui étaient accumulées en vue de faciliter éventuellement la restitution de nouveaux fonds de concours promis par les intéressés.

Le système a ainsi subi une véritable déformation du fait que le remboursement a pu suivre de très près le versement des avances et que, dans certains cas, il aurait pu être autorisé en même temps que se faisait l'encaissement.

On aurait pu, en favorisant ces pratiques, se trouver en présence de la situation paradoxale suivante : le remboursement des avances aurait été effectué avant l'achèvement de travaux et même avant qu'ils fussent entrepris.

Dans de telles conditions, le versement d'une somme quelconque à titre d'avance n'aurait plus constitué qu'une simple formalité, n'entraînant aucune charge

pour le prêteurs et privant le Trésor de ressources appréciables. Le but des lois de 1889 et 1890 était dès lors manifestement dépassé.

*2° Proposition de retenue de 50 %.* — Pour remédier à ces inconvénients, les services de l'Administration Centrale (1) ont examiné la possibilité d'adopter certaines dispositions en vue de ralentir la vitesse excessive des remboursements. En raison des intentions nettement exprimées par les Commissions du Budget et des Finances ainsi que par les Chambres, il ne pouvait être touché cependant au principe des dispositions bienveillantes confirmées par l'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 concernant le groupement des projets.

La première solution qui apparaissait était de réserver à l'Etat une part légitime sur les produits des lignes et des réseaux. Cette quotité pourrait correspondre, par exemple, aux charges grandissantes qu'on impose au Trésor pour l'entretien et pour l'exploitation de ces nouvelles installations. A ces dernières dépenses, il faut ajouter celles qui proviennent des autres lignes et des bureaux existants dont le travail est augmenté à la suite des extensions réalisées au moyen des avances.

Il semblait donc équitable de prélever 50 % des produits bruts, retenue qui serait définitivement acquise aux recettes budgétaires; le surplus servirait alors à l'amortissement. Ce partage était justifié d'autant mieux qu'il semblait devoir établir une égalité de traitement entre, d'une part, les anciens prêteurs dont les sacrifices étaient considérables et, d'autre part, les nouveaux qui bénéficient de toutes les améliorations déjà faites.

---

(1) Rapport de M. Dumont, Ex. 1910, Chambre, p. 139.

Cependant, on serait en droit d'estimer que cette contribution ne devrait pas être versée au budget général où elle servirait à couvrir des dépenses d'une nature bien différente. Elle pourrait être destinée à constituer un fonds commun, sinon une caisse de réserve, et pour éviter tout détournement vers un autre but, un chapitre spécial avec rubrique bien caractérisée serait ouvert au budget des recettes, de même que des crédits d'égale valeur seraient prévus aux dépenses.

Ces recettes et ces dépenses seraient soumises, par exemple, aux règles de la comptabilité des fonds de concours. Dans ce compte, l'Administration puiserait les sommes nécessaires pour la construction des circuits de jonction et de dégagement indispensables pour faire disparaître l'encombrement provenant précisément des nouvelles installations. De la sorte, on ferait participer les avances aux dépenses de transformations et d'améliorations générales qui sont la répercussion de l'extension.

*3° Difficultés pour le développement du service.* — Mais il ne faut pas se dissimuler que l'adoption de pareilles dispositions porterait un coup fatal au système des avances. Il ne semble pas possible de restreindre le remboursement des produits. Dès les premières applications des lois de 1889 et 1890, les prêteurs demandaient déjà une diminution des sacrifices d'intérêts qui leur étaient imposés. Les modalités admises dans la passation des contrats donnaient satisfaction à leurs demandes.

Les intéressés se sont opposés, par la suite, à toute tentative de modification. Ainsi, quand l'Administration a voulu donner force de loi au projet n° 1587 du 16 mars 1908 qui, dans certaines hypothèses, devait seconder leur effort, les réclamations contre le changement de l'état de choses auquel on était habitué ont

été si vives qu'il a fallu consacrer les errements précédents (1).

La situation des nouveaux prêteurs n'est pas, comme il semble à première vue, très avantageuse par rapport à celle des anciens. Il est vrai qu'actuellement les conversations sont plus nombreuses grâce au développement des communications et que l'on peut, dans beaucoup de cas, escompter des recettes dès la mise en service. Mais la solidarisation des comptes productifs et improductifs se fait moins souvent, puisque les réseaux importants dans lesquels l'encaissement des abonnements atteint des sommes élevées sont amortis. Il y a également moins de programmes d'ensemble. Enfin, les établissements financiers ont élevé considérablement le taux des emprunts faits à leurs caisses.

Le vrai remède consisterait donc à refuser les avances destinées à des réseaux et à des lignes d'une utilité contestable (2). Il est certain que le législateur a voulu écarter les travaux qui peuvent être rangés dans cette dernière catégorie. Pour y parvenir, il a prévu que les intéressés auraient à supporter les charges de l'avance. Ceux-ci n'ont plus qu'à mettre en balance les avantages qu'ils sont en droit d'espérer du développement des circuits qu'ils demandent et les sacrifices consécutifs à l'avance qu'ils doivent fournir.

La crainte d'avoir à supporter ces charges pendant longtemps suffit pour éviter les installations qui ne répondent pas à un besoin réel et urgent. Il est inutile de doubler la durée de l'amortissement en opérant une retenue de 50 %. Une telle modification éloignerait même les prêteurs qui s'intéressent à des installations d'une productivité moyenne. L'Etat doit être guidé surtout par le désir de seconder les bonnes volontés

(1) Article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910.
(2) Rapport de M. Couyba, Exercice 1910, Sénat, p. 222.

plutôt que par l'intention de retarder le développement du service téléphonique dans les localités les plus reculées.

### C. — GARANTIE D'UN MINIMUM DE RECETTES

*1° Nombre élevé d'installations à faible rendement.* — Il est désirable que toutes les communes de France soient rattachées au réseau général. « Pour être moins « intense que dans les villes, la vie économique des « campagnes n'est ni nulle, ni négligeable. Le télé« phone, le télégraphe et la poste y répondent à de « réels besoins. Mais le côté utilitaire de ces services « n'est pas tout : s'ils facilitent le commerce, favori« sent les échanges et constituent, entre les individus, « un lien universel, ils sont aussi le véhicule des idées, « un des éléments de progrès les plus efficaces. Ils ap« portent avec eux le mouvement et la vie.

« Les populations rurales participent largement aux « charges de la nation; elles ont droit à une sollicitude « d'autant plus active qu'elles sont isolées et qu'elles « ont été plus longtemps délaissées dans le passé. » (1).

Le développement du service téléphonique est une question de solidarité nationale qui entraîne l'obligation « d'assurer à tous les citoyens les bienfaits de la « civilisation » (2).

On ne saurait donc priver indéfiniment des avantages de l'organisation téléphonique certaines communes pour lesquelles le trafic semblerait, à première vue, devoir être insignifiant. On ne pourrait non plus décliner les offres des prêteurs dont les comptes devraient être soldés et qui, par conséquent, ne pourraient plus grouper de telles installations avec d'autres

(1) Rapport de M. Dalimier, Exercice 1913, Chambre, p. 1656.

(2) Rapport de M. Dumont, Ex. 1910, Chambre, p. 154.

à rendement supérieur. « L'Etat, dit-on, pourrait re-
« fuser de construire des lignes improductives. Un mi-
« nistre qui s'engagerait dans cette voie serait bien-
« tôt taxé d'arbitraire ! » (1).

Cependant, au point de vue budgétaire et en considérant séparément les installations, le bilan de l'exploitation du service téléphonique est, dans beaucoup de cas, nettement déficitaire. Il n'est donc pas prudent d'aggraver par une extension inconsidérée une semblable situation bien préjudiciable aux intérêts du Trésor.

*2° Garantie d'un minimum proportionnel à l'avance.* — La Commission du Budget de l'exercice 1910 s'était particulièrement inquiétée de cette insuffisance de rendement. M. Dumont, Rapporteur, proposait, dans les termes suivants, d'y remédier: « Il faut attirer l'atten-
« tion des départements sur les circuits improductifs
« et ne pas en laisser multiplier à l'exeès le nombre.
« Les conseils généraux doivent être juges de l'effort
« de solidarité que les villes et communes riches doi-
« vent donner aux plus pauvres. Il faut seulement
« qu'ils soient conviés à le calculer et qu'ils n'entraî-
« nent pas l'Etat, sans y participer, à des sacrifices
« importants.

« Il paraît très facile d'insérer, dans les contrats
« d'avance, une clause par laquelle les départements
« s'engageraient, sauf recours contre les communes,
« ... à garantir, pendant une période déterminée, un
« minimum de produits annuels, fixé au vingtième ou
« au trentième de l'avance nécessaire à la construc-
« tion des circuits. » (2).

L'adoption de cette mesure aurait pour premier résultat regrettable de mettre beaucoup de communes dans l'obligation de renoncer au téléphone. Il est vrai

(1) Rapport de M. Dalimier, Ex. 1913, Chambre, p. 1656.
(2) Rapport de M. Dumont, Ex. 1910, Chambre, p. 139.

que l'on réduirait également la perte résultant de la mise en service de lignes peu productives. Mais la garantie demandée devrait, d'après cette proposition, varier avec le montant de la dépense d'installation, c'est-à-dire avec la longueur du circuit rattachant au réseau général chaque localité considérée.

Or, comme, le plus souvent, les communes isolées sont les plus pauvres, la combinaison envisagée serait extrêmement désavantageuse pour elles. « Ceux qui « ont le plus besoin de communications rapides à « cause de leur éloignement se trouveraient les plus « déshérités » (1).

*3° Garantie d'un minimum fixe.* — Pour ce motif, il y aurait lieu de chercher une autre formule de garantie qui se traduirait par la fixation d'un chiffre uniforme. Dans ce but, il convient de tenir compte des charges des intéressés qui, en vertu des conventions passées avec l'Etat, supportent déjà des dépenses permanentes d'exploitation correspondant à la location et à l'entretien du local, à la rétribution du gérant, etc. Il ne faut pas perdre de vue surtout qu'ils doivent payer les intérêts des sommes qui ont servi à constituer les avances.

Il a été calculé que le résultat recherché serait atteint si l'on demandait aux communes de garantir une recette téléphonique de 150 francs s'appliquant au tarif de départ, la taxe des conversations en transit qui, dans les conditions déjà exposées (2), sont décomptées pour le remboursement, étant mise à part. De nos jours, cette somme devrait être portée au double au moins, étant donné l'augmentation des prix de construction et l'élévation des taxes. Le montant du produit mini-

(1) Rapport de M. Steeg, Exercice 1907, Chambre, p. 16.
(2) V. ci-dessus Chap. III.

mum à assurer ainsi serait le même pour toutes les localités.

Le chiffre a été fixé de manière à couvrir les frais moyens annuels d'amortissement et d'entretien du matériel. Le calcul se fait ainsi qu'il suit: après avoir évalué le coût d'établissement du circuit et de la cabine, on suppose que la ligne doit être entièrement renouvelée en 20 ans. Pour le matériel de poste, il faut admettre qu'il ne peut durer que 10 ans, bien que les prévisions budgétaires tiennent compte de son utilisation pendant 20 ans, ce qui est excessif (1). On en déduit les sommes cherchées en divisant respectivement par 20 et par 10.

Le total des dépenses d'amortissement et d'entretien, ligne et poste, doit être multiplié par 2/3. On estime, en effet, que, dans l'exploitation des bureaux, les 2/3 des produits téléphoniques sont réalisés au départ. En faisant cette opération sur les prix de 1910, on est arrivé au chiffre de 150 francs précité.

Il y aurait donc lieu d'introduire dans les conventions une clause prévoyant l'obligation pour les prêteurs intéressés d'assurer ce minimum annuel de recettes. Des dispositions seraient prises pour la perception, en fin d'année, de la différence entre ce minimum et le total des recettes réalisées sur l'installation correspondante (2).

---

(1) Inscription au budget des crédits nécessaires pour le remplacement au 1/20 des tableaux téléphoniques et des postes installés chez les abonnés, dans le cas où ils sont fournis par l'Etat. V. par exemple, rapport de M. Robert, Exercice 1922, Chambre, Chapitre 32, p. 297.

(2) La garantie d'un minimum de recettes est exigée des communes ou des autorités locales en Suisse et en Angleterre, bien qu'il n'existe pas dans ces pays de système analogue à notre régime d'avances. (Rapport de M. Dupont, Exercice 1913, Sénat, p. 920, J. O.).

*4° Classement du complément à verser.* — Il faut préciser l'imputation à donner, le cas échéant, à ce recouvrement et examiner les conséquences des solutions adoptées. On pourrait le classer parmi les « recettes d'ordre, en atténuation des dépenses », au même titre que les contributions des communes aux frais de fonctionnement des établissements secondaires (1). Mais cette recette étant alors bien distincte des « produits des téléphones », on ne pourrait ultérieurement l'affecter au remboursement des avances.

Cette manière d'opérer retarderait considérablement la clôture du compte des prêteurs. En effet, en admettant que la recette annuelle ait été de 100 francs, la commune intéressée devra verser la somme de 50 francs que l'Administration fera encaisser à titre définitif sous la rubrique précitée. Au résumé, la commune ne récupérera que 50 francs, alors que les produits d'exploitation ont atteint 100 francs.

Il semble plus exact de considérer la différence entre le minimum garanti et le montant des recettes réalisées comme un supplément du produit des communications échangées au moyen de l'installation téléphonique envisagée. Ce serait alors un produit d'exploitation qui serait ajouté au produit des conversations. Le tout serait remboursé à la commune et l'amortissement de l'emprunt serait facilité. A un autre point de vue, du fait de la clôture plus rapide du compte d'avances, l'Etat serait libéré plus tôt, vis-à-vis de la commune, de l'engagement concernant l'affectation des recettes.

*5° Critique de cette proposition.* — La clause de garantie d'un minimum ne semble pas, à première vue, contraire aux dispositions de la loi du 20 mai 1890. En accordant à l'Etat la faculté d'accepter les offres

(1) Art. 197-2208 A. X^e^ fascicule de l'Instr. Générale.

de concours, ce texte ne lui refuse pas le droit de subordonner cette acceptation à telle condition qu'il jugera utile. Les modalités de cet accord pourraient, d'ailleurs, être précisées par un arrêté ministériel.

On pourrait faire observer, à l'appui de cette thèse, qu'une clause pareille n'ajoute rien aux engagements que le Gouvernement peut prendre au nom de l'Etat et que la loi qui avait surtout en vue ces engagements n'aurait pas à être modifiée lorsqu'il s'agirait simplement de préciser le mode d'acceptation des avances.

Ce dernier argument a certainement de la valeur puisque la loi de 1890 n'oblige pas le Gouvernement à accueillir les offres de concours. Mais on peut objecter avec raison que l'on institue ainsi un nouveau régime d'avances modifiant la loi précitée en ce qui concerne le remboursement proprement dit. Une telle restriction est trop importante pour ne pas faire l'objet d'un texte explicite. En l'état actuel, elle est contraire indiscutablement au but poursuivi par les lois de 1889 et 1890 qu'il convient d'interpréter étroitement.

Il est donc prudent, tout au moins, de solliciter l'autorisation du Parlement avant de permettre à l'Administration d'exiger des communes la garantie d'un minimum de recettes. Il suffirait, si l'on désire arriver à une telle solution, de faire insérer un article dans ce sens dans une loi de finances.

Cette proposition doit être critiquée. En admettant même qu'on affecte la différence entre le minimum garanti et les produits réalisés à l'amortissement de l'avance, l'opération ne serait pas équitable. Le prêteur verserait lui-même les fonds nécessaires au remboursement de la somme qu'il a prêtée; cela reviendrait à ne lui restituer qu'une partie de l'avance. Cette solution écarterait un trop grand nombre d'offres de concours,

étant donné que, pour une bonne partie des installations, le trafic est peu important.

D'autre part, on ne peut formuler, en matière de téléphone, aucune appréciation certaine. Tel circuit qui permet d'espérer des échanges en nombre moyen, dès le début, peut devenir improductif plus tard par suite de circonstances qu'il est impossible de prévoir. Il peut même se produire que la chute de trafic résulte de la pose ultérieure de circuits dans d'autres directions. En raison de toutes ces considérations, il est facile de comprendre que les prêteurs puissent hésiter à garantir d'une manière permanente et quoi qu'il arrive, un minimum de recettes.

L'adoption de ce système entraînerait encore des complications dans la tenue des écritures et nécessiterait aussi l'organisation d'un service de recouvrements. Il faudrait, en effet, pour que l'on ait la certitude d'encaisser la différence manquant pour atteindre le minimum fixé, exiger du prêteur intéressé qu'il constitue une provision sur laquelle serait prélevée cette somme complémentaire (1). Il en résulterait une immobilisation de fonds, pour un chiffre peu élevé, il est vrai, mais qui, dans bien des cas, serait de nature à gêner les petites communes.

### *D.* — CLAUSE DES VINGT ANS

*1° Insertion dans les premières conventions.* — Une autre mesure qui, pour les mêmes raisons, ne doit pas non plus être retenue, a été envisagée pour écarter l'établissement des lignes à trop faible trafic. Pour prévenir

(1) Une comptabilité qui présente une certaine analogie est tenue par le service téléphonique pour les provisions sur lesquelles sont imputées des conversations soumises à une taxe échangées par les abonnés à partir de leur poste. V. Instr. 500-78. art. 314 s., 628 s; Bull. n° 19 de 1921, p. 591 et n° 14 de 1922, p. 325.

les mécomptes, l'Administration a pris l'initiative d'insérer, dans les conventions, dès le début de l'application des lois de 1889 et 1890, une clause aux termes de laquelle les remboursements devaient cesser de plein droit au bout de 20 ans; après ce temps, les sommes qui pourraient encore rester dues sur l'avance ne seraient plus restituées.

Pour fixer ce délai, elle se basait sur les mêmes indications que celles dont il aurait été tenu compte, le cas échéant, pour exiger la garantie d'un minimum de recettes de 150 francs. L'Administration faisait ressortir que les éléments qui constituent une ligne sont complètement renouvelés au bout de 20 ans, par suite des divers travaux de réfection ou d'entretien, ou même par suite des modifications rendues nécessaires par les progrès réalisés dans la technique du téléphone.

Cette restriction tendait aussi à retarder, sinon à éliminer, les projets concernant des lignes dont la pose pouvait être considérée comme ne présentant pas assez d'intérêt puisque leurs produits n'atteindraient pas 5 % du capital engagé. De pareilles installations auraient entraîné, pendant une période trop longue et sans compensation pour l'Etat, des frais permanents d'exploitation et d'entretien. Le budget aurait été ainsi grevé au détriment d'autres améliorations visant des conducteurs plus utiles et plus productifs.

*2° Examen de cette condition.* — Ces considérations expliquent la limitation de la durée du remboursement. Il semble juste, en effet, que l'Etat encaisse les recettes au bout de 20 ans, puisque, pendant ce temps, il a entièrement reconstitué la ligne et assuré gratuitement le service. Il paraît logique aussi qu'il ne soit pas tenu, sans réserve, de supporter les dépenses demandées seulement pour la satisfaction d'intérêts locaux et même particuliers. On a également fait observer que cette so-

lution est conforme aux intérêts des prêteurs qui sont mis en garde contre une tendance exagérée à solliciter la réalisation d'installations improductives.

A un autre point de vue, on peut dire que cette combinaison permet aux intéressés d'obtenir, en renonçant à tout remboursement après 20 ans, une ligne dont l'Administration aurait pu refuser la construction en prétextant que la restitution de l'intégralité des avances aurait été trop longue. Il peut se produire, en effet, des cas dans lesquels l'établissement d'une ligne peut apparaître tellement désirable aux particuliers ou aux communes, que ces derniers seraient disposés à consentir des sacrifices portant également sur une partie de l'avance qui serait alors considérée comme une véritable contribution aux dépenses d'installation. Il serait excessif de décliner systématiquement des offres faites dans de telles conditions.

On pourrait faire un rapprochement avec une clause semblable que l'on trouve dans les décrets qui autorisent les chambres de commerce à contracter des emprunts (1). Le maximum de durée de 20 ans de l'amortissement est, en général, fixé par les établissements financiers qui fournissent les fonds et qui, en tenant compte de cet élément, indiquent le taux du prêt.

Si, à l'expiration de ce délai, les produits encaissés sur une installation téléphonique n'ont pas été suffisants pour permettre le remboursement intégral, l'assemblée consulaire titulaire d'une compte d'avances devra contracter un autre emprunt portant sur la partie non encore amortie. Cette nouvelle opération ne peut être garantie que par les produits téléphoniques. On ne pourrait faire face au service de cet emprunt d'un caractère bien spécial au moyen des recettes du budget normal d'une chambre de commerce. Il ne serait pas

(1) Loi du 9 avril 1898.

possible qu'à ce moment l'Etat refusât de continuer le remboursement.

Les mêmes arguments visent les conventions passées avec les départements qui se seraient substitués à certaines communes; ceux-ci ne pourraient faire supporter à la masse des contribuables les dépenses relatives à des installations répondant à des besoins particuliers.

*3° Suppression de la clause.* — La clause des 20 ans devait donc provoquer des réclamations qui ont amené l'Administration à renoncer à son insertion dans les contrats. Il ne pouvait en être autrement, les lois relatives aux avances téléphoniques ne prévoyant pas une telle restriction et n'autorisant pas, par suite, l'Etat, à ne rembourser qu'une partie des fonds de concours.

Indépendamment de cette dernière considération visant l'encaissement définitif par le Trésor des sommes qui n'auraient pas été amorties au bout d'un délai fixe, il convient d'observer que, d'une manière générale, aucune limitation de durée ne peut être prévue. Si on l'imposait aux intéressés, ceux-ci, à leur tour, ne manqueraient pas de demander que l'Etat prenne l'engagement d'effectuer le remboursement intégral dans un délai maximum de 20 ans.

Or, il ne serait pas possible de donner satisfaction à un tel désir, car il ne saurait y avoir de doute sur l'application de l'article 1er de la loi du 20 mai 1890 qui se termine par le texte « sans autre engagement de la part de l'Etat ».

En pratique, il a fallu cependant remédier aux inconvénients qui résultent de l'ouverture prolongée des comptes. Ainsi qu'il a été dit plus haut (1), le budget comporte l'inscription des crédits nécessaires au remboursement des avances lorsque leur amortissement est trop long. Il n'est donc plus dans les intentions de l'Administration d'exiger l'insertion de la clause des 20 ans.

(1) V. Chap. III.

## TITRE III

# Propositions tendant à la suppression

### A. — SUPPRESSION ET REMBOURSEMENT ANTICIPE DES AVANCES

*a. — Essais de suppression.*

*1° Projet de remboursement anticipé en 1908.* — Le groupement des efforts qui a été provoqué par l'Administration de 1899 à 1903, en vue de la construction des réseaux départementaux et qui a été favorisé par l'admission de diverses modalités dans la passation des contrats, a entraîné un développement considérable du service téléphonique. Le montant des avances a été en augmentant jusqu'à l'année 1904, pendant laquelle on a constaté un fléchissement.

La même progression a été observée dans les recettes et, par conséquent, dans les produits servant au remboursement de ces avances. Les installations étant faites et le trafic continuant à croître, la diminution subie par les fonds de concours ne devait pas se retrouver dans les taxes et redevances. Par suite, la liquidation des comptes d'avances était accélérée à tel point qu'on pouvait admettre qu'elle serait achevée dans un délai de trois ans.

D'autre part, en raison même de la rapidité avec laquelle ces remboursements étaient effectués au détriment de la prise en charge des recettes budgétaires, des critiques très vives avaient été formulées contre le système des avances, ainsi qu'il a été dit plus haut. L'Administration, désireuse de tenir compte des indications qui lui étaient données à ce sujet, étudiait la possibilité d'apporter des changement importants dans cette caté-

gorie d'opérations. Pour « ménager à la fois les intérêts des prêteurs et ceux du Trésor », elle prépara le projet de loi n° 1587 qui devait « liquider le passé en « remboursant le reliquat des avances déjà faites et « modifier, pour l'avenir, les dispositions réglementaires « relatives aux remboursements partiels » (1).

Déjà, en 1905, M. Piettre, Sénateur, avait proposé le remboursement du reliquat des avances au moyen des plus-values, ce qui aurait permis de faire bénéficier définitivement le budget de l'Etat de toutes les recettes téléphoniques. Cette combinaison comprenait implicitement la suppression du régime des avances, tout au moins en ce qui concerne les petites lignes (2).

*2° Utilisation des capitaux disponibles et des recettes budgétaires.* — Mais, pour arriver à cette conclusion, le rapporteur supposait que la diminution des offres de concours survenue en 1904 irait en s'accentuant. Il attribuait cette chute de la courbe des avances à l'achèvement imminent des réseaux départementaux et il admettait, par suite, que de nouvelles communications de faible importance ne seraient plus demandées.

Dès lors, les collectivités qui étaient mises en possession des capitaux provenant du remboursement du reliquat des avances, s'empresseraient de mettre ces fonds à la disposition du Gouvernement pour la construction des grandes artères de jonction ou de dégagement et pour l'amélioration de l'outillage que la pénurie des crédits budgétaires n'avait pas permis de réaliser jusqu'alors.

L'Administration, elle-même, ayant la libre disposition des recettes qui, auparavant, avaient été affectées au remboursement des avances, pourrait employer ces

(1) Projet n° 1587 du 16 mars 1908, p. 32.
(2) Rapport sur le budget de l'Ex. 1905, Sénat, p. 397.

produits à gager les dépenses de tout un programme d'améliorations devant permettre la mise en état du réseau de Paris en vue du fonctionnement du régime des abonnements à conversations taxées, la construction de grandes artères interdépartementales et internationales; ces recettes auraient aussi permis de garantir l'amortissement d'un emprunt.

M. Piettre entrevoyait ainsi une nouvelle conséquence heureuse du remboursement proposé des avances versées avant 1904, qui venait s'ajouter aux avantages résultant de l'accroissement des recettes. Mais cette proposition ne pouvait être prise en considération, car le point de départ était incertain; il restait en 1904 beaucoup de réseaux et de circuits secondaires à installer. On en a créé sans cesse depuis cette date et il y a encore fort à faire pour l'extension du service téléphonique. D'ailleurs, les collectivités avaient déjà manifesté nettement leur intention de ne pas participer aux travaux d'intérêt général exigés par l'accroissement d'un service dont le rendement était largement rémunérateur pour l'Administration.

*3° Emprunts projetés et nouveau régime des avances proposé.* — Néanmoins, M. Piettre avait prévu le cas où les concours pour les améliorations de cette dernière catégorie feraient défaut. Il envisageait (1) la possibilité pour l'Etat d'emprunter, soit à la Caisse des Dépôts et Consignations, soit à la Caisse Nationale d'Epargne, « les sommes nécessaires pour lui procurer des conduc-
« teurs capables de donner complète satisfaction au
« point de vue technique et au point de vue pratique...
« Il arriverait souvent d'ailleurs que le corps constitué
« et l'Etat viendraient frapper en même temps à la mê-
« me porte, pour obtenir les sommes nécessaires à la

(1) Rapport de 1905, p. 398.

« construction de la même ligne ». Pour rembourser ces emprunts, on spécialiserait les produits des circuits qu'ils auraient servi à poser.

Il peut être tenu pour certain que les installations à réaliser n'offrant pas un intérêt immédiat pour les collectivités, celles-ci n'apercevraient pas la nécessité de supporter des charges pour avancer le montant des dépenses d'exécution. Elles auraient opposé un refus pareil, même si on ne leur avait demandé qu'une partie de l'avance et elles auraient objecté que l'Etat pourrait fort bien contracter tout seul pour la totalité puisqu'il gageait l'emprunt sur des produits encaissés par ses comptables. Les assemblées intéressées se refuseraient à jouer, à cette occasion, et pour une partie des avances, un rôle secondaire sans utilité.

M. Piettre proposait même, à ce sujet, de n'accorder aucun intérêt aux avances qui seraient demandées à la Caisse Nationale d'Épargne. Il est dangereux de se lancer dans cette voie, cet établissement devant faire fructifier ses capitaux, tout en prenant les précautions utiles, afin d'accorder autant que possible un taux avantageux à ses déposants.

Dans un rapport suivant (1), M. Piettre, reprenant la question, reconnaissait qu'on ne pouvait abandonner complètement le système des avances. Il proposait de modifier le mode de remboursement aux prêteurs afin de réduire les prélèvements critiquables opérés sur les recettes budgétaires et, en même temps, d'allouer des bonifications d'intérêts.

Pour pouvoir appliquer le nouveau régime, il suggérait un projet de remboursement du reliquat des avances au moyen de l'émission d'obligations du Trésor amortissables elles-mêmes en 15 années. Contrairement aux premières prévisions, les ressources nécessaires

(1) Budget de l'Exercice 1907, Sénat, p. 49.

ne pouvaient être prélevées sur les crédits ordinaires du budget sans troubler l'équilibre de l'exercice financier. La solution qui a été alors envisagée a été inspirée par le mode de rachat des réseaux de la Société Générale admis en 1889. A cette époque, comme en 1908, il s'agissait de perfectionner et de développer le service téléphonique et l'on pouvait comparer l'acquisition des installations de la Société au remboursement des avances.

La loi du 16 juillet 1889 stipulait que le capital indispensable serait emprunté à la Caisse des Dépôts et Consignations et que les sommes ainsi fournies par cet établissement lui seraient remboursées au moyen d'annuités prélevées sur les produits des réseaux rachetés (1). On aurait pu procéder à une combinaison semblable en 1908, le même établissement se serait substitué, en réalité, à l'ensemble des prêteurs; il aurait fourni immédiatement les fonds nécessaires pour le remboursement des avances, puis, dans la mesure des besoins annuels, les sommes indispensables pour les travaux d'extension.

Ce sont ces propositions qui ont été reprises dans le projet de loi n° 1587 du 16 mars 1908 dont l'article 3 autorisait le Ministre des Finances à rembourser le reliquat des avances sur les ressources de la Trésorerie. Ce projet ne prévoyait pas expressément qu'un emprunt serait contracté, mais cette opération était inévitable, étant donné l'importance des sommes nécessaires, d'une part, pour le rachat des avances et pour la construction des grandes lignes d'intérêt général et, d'autre part, pour la construction des installations de petite et de moyenne importance, les prêteurs devant être bien

(1) Bull. de 1890, n° 6, suppl., p. 690.

moins nombreux en présence des modifications du système des avances (individualisation, non-cumul, etc.).

*4° Proposition de suppression complète.* — Le personnel des Postes et des Télégraphes dont les avis sont toujours utilement recueillis et dont la collaboration aux travaux des comités techniques est très appréciée par l'Administration (1) a signalé, à plusieurs reprises, l'insuffisance du réseau général téléphonique. Il a indiqué, comme étant une des principales causes des difficultés de l'exploitation, le manque de plan d'ensemble dans la construction des lignes.

« C'est manifestement au système des avances rem-
« boursables que nous devons le réseau incohérent que
« nous avons. Nous proposons délibérément d'abandon-
« ner ce procédé financier et nous demandons d'abord
« l'autonomie budgétaire, qui donnera à notre Adminis-
« tration une plus grande liberté d'allures et lui per-
« mettra d'employer ses plus-values à l'amélioration du
« service... » (2).

Le Congrès de l'Association Générale des Agents, tenu à Bordeaux, en 1913, avait adopté les motions déposées dans ce sens par M. Rouanet. « Disons seulement qu'on
« tuait la poule aux œufs d'or par la suppression des
« avances » (3). Il faut s'empresser de dire que l'Administration a reculé devant la gravité d'une telle décision

---

(1) Courrier des Examens des P.T.T., 11 mai 1912, p. 192; Circulaire 628 P du 25 mai 1916, Bull. n° 8 de 1916, p. 458; Bull. n° 5 de 1921, p. 117.

(2) Association Générale des Agents des P. et des T., « l'avenir du téléphone; la crise du service téléphonique; ce que devrait être le réseau national », 1914, cité par M. Bringer, dans le rapport n° 1998 sur le projet de loi relatif à l'amélioration et à l'extension du réseau et de l'outillage téléphonique, Ch. Doc. S. E. 1920, p. 61.

(3) M. Benoît Laurent, Les Services Postaux en 1913, p. 161.

et dans les divers projets de réforme financière du service ou d'amélioration de l'outillage, elle a dû maintenir le système des avances.

Rien ne sera changé à ce point de vue, car « étant « donné la lourde charge qui va incomber au budget de « l'Etat du fait du développement immédiatement né- « cessaire du réseau central et des améliorations à réa- « liser dans les réseaux départementaux existants, les « nouvelles installations téléphoniques dans les com- « munes rurales seront poursuivies à l'aide d'avances, « suivant le régime institué par les lois de 1889 et « 1890. » (1).

Le quatrième Congrès du Syndicat des Agents, dans sa séance du 21 avril 1922 (2), a, de nouveau, exprimé l'avis qu'il serait désirable de ne plus recourir aux avances remboursables qui « enlèveraient au service « des Postes et des Télégraphes la liberté nécessaire « dans l'établissement des programmes d'extension et « fausseraient les bases de l'exploitation » et il a adopté une motion insistant pour que leur suppression soit prévue dans le projet d'autonomie financière.

« Mais il faut se placer en présence des faits. Or, « nous constatons : 1° un budget déficitaire pouvant « mettre, le cas échéant, obstacle à l'amortissement des « obligations qu'émettrait le Trésor ; 2° la possibilité « actuelle de trouver auprès des collectivités de l'ar- « gent qui ne coûte rien ; 3° l'obligation de rembourser « automatiquement les créanciers. » (3).

La situation budgétaire actuelle exige ,pour les mêmes raisons qu'en 1914, le maintien du statu quo. Les rapports de M. Clémentel du 1er juillet 1917 et du 30 juillet 1919 (4) concluent nettement dans ce sens.

(1) Projet de loi n° 887, 1920.
(2) La France Postale, du 29 avril 1922.
(3) B. Laurent, les Services Postaux en 1913, p. 162.
(4) Bull. de 1917, n° 17, et de 1919, n° 18 *bis*.

*5° Les projets de remboursement anticipé en Algérie.* — En Algérie, le remboursement anticipé des avances avait été prévu au projet de budget de l'exercice 1914. Une somme de 1.500.000 francs suffisait pour liquider tous les comptes en cours à la fin de l'année 1913 et aussitôt une augmentation de recettes budgétaires de 600.000 francs pouvait être inscrite. Cette opération n'a pu être faite par suite de remaniements dans le projet de budget et surtout de l'incorporation de la dépense d'acquisition du domaine de l'Habra (Oran) (1).

La même proposition avait été faite lors de la préparation du projet de budget de l'exercice 1915 et elle avait dû être ajournée pour les mêmes raisons (2). Enfin, la Délégation des Colons et la Commission des Finances ont, au cours de la session ordinaire de 1919, exprimé l'avis qu'il y avait lieu de demander à l'Administration d'opérer la liquidation complète des avances restant à rembourser (3).

Mais, en Algérie comme dans la Métropole, on se trouve dans l'obligatoin de faire appel à la bonne volonté des prêteurs pour pouvoir faire les installations

---

(1) Assemblée Prénière des Délégations Financières, Session ordinaire de mai 1913, rapport de M. Aymes, Section VI, P. T. T., p. 472, 478 (note 1) et 493; Conseil Supérieur, même session, observations de M. Sénéchal, Président de la Commission des Finances, p. 222. V. également un vœu de la Chambre de Commerce de Bougie, favorable à cette mesure, Séance du 17 janvier 1914.

(2) Délégations Financières, session de mai 1914, rapport général de M. Joly, p. 128; Conseil Supérieur, même session, rapport général de M. Benoît, p. 22.

(3) Assemblées Financières, S. O. 1919, tome I, p. 637, tome II, p. 460. En 1918, une somme de 982.499 fr. 38 a été prévue au budget pour le remboursement anticipé; en 1909 et en 1910, des sommes de 100.000 francs y ont été affectées. (V. exposé de la situation générale en 1921, p. 251.)

d'importance ordinaire, car on ne peut que difficilement inscrire au budget les crédits nécessaires pour la construction des lignes d'intérêt général. Il a fallu, dans ce but, prévoir des ressources extraordinaires qui permettront d'exécuter un programme d'améliorations sur plusieurs exercices.

D'ailleurs, le problème ne se pose pas dans la Colonie comme en France. Le remboursement anticipé est nécessaire quand il s'agit d'apporter une modification profonde dans le régime des avances, telle qu'on l'a envisagée à plusieurs reprises dans la Métropole pour mettre fin aux prélèvements excessifs sur les recettes budgétaires et surtout pour arriver à individualiser les comptes des prêteurs en interdisant, pour l'avenir, les modalités relatives au cumul, aux cessions et aux avenants.

En Algérie, chaque avance fait l'objet d'une situation distincte et les inconvénients précités n'existent pas. Dès lors, il suffit de décider que l'on n'acceptera plus désormais de nouveaux fonds de concours. Le remboursement anticipé du reliquat n'est pas indispensable, la plupart des comptes devant être rapidement amortis puisque à une somme totale de 1.500.000 francs due aux prêteurs correspond une recette annuelle de 600.000 francs, c'est-à-dire les 2/5 du capital à restituer. En admettant que le rendement de certaines installations ne permette pas un remboursement rapide, on pourrait inscrire, en une ou en plusieurs fois, le crédit nécessaire pour hâter l'amortissement; la dépense ne serait pas élevée, car il ne s'agirait que de lignes ou de réseaux secondaires.

b. — *L'Etat peut-il se substituer aux prêteurs ?*

*1° Nécessité de l'intervention de l'Etat.* — La suppression des avances peut, à la rigueur, être envisagée

puisque un grand nombre de petits réseaux ou circuits ont été installés. Il faut, avant d'éprouver de grosses difficultés, procéder à un groupement de toutes ces communications en suivant un plan d'ensemble qui prévoit les artères de dégagement ou de jonction utiles. Il arrive aussi « un moment où, conditionnés par « des motifs particuliers et soumis à des limites finan- « cières déterminées, les concours ont donné leur maxi- « mum d'effet. L'intervention directe de l'Etat est alors « indispensable. » (1).

Cette nécessité avait été prévue dès 1900 par M. Millerand (2), après l'effort accompli par les conseils généraux en vue de la construction des réseaux départementaux. « L'opération est si excellente et si sûre « qu'aucune entreprise industrielle n'hésiterait à y « affecter des capitaux. L'Etat doit-il s'y refuser quand, « à côté des avantages matériels dont il profite direc- « tement, il apporte en même temps un concours si « utile au développement de notre commerce et de « notre industrie ? »

Au début, la tendance à ne prévoir au budget qu'une dotation aussi réduite que possible pour les travaux neufs téléphoniques était nettement marquée. En 1901, encore, l'instruction fondamentale était même intitulée : « Le service téléphonique est créé au moyen d'avances » (3) et cette idée était ainsi développée dans le texte : « aucun crédit budgétaire n'étant jusqu'ici « affecté à l'exécution de travaux de cette nature, les « lignes interurbaines et les réseaux ne peuvent être « établis qu'à l'aide des avances. »

---

(1) Rapport de M. Couyba, Exercice 1910, Sénat, p. 221; voir également rapport de M. Steeg, Exercice 1907, Chambre, p. 18.

(2) Rapport du 1er mai 1900, Bull. de 1900, p. 154.

(3) Instr. n° 39 du 1er octobre 1901, Bull. de 1901, p. 375.

Par la suite, des inscriptions de crédit ont été obtenues; comme on le verra ci-après, elles n'ont porté que sur des sommes trop faibles pour faire les installations reconnues indispensables. Après les hostilités, la nécessité de l'intervention de l'Etat est apparue encore plus impérieuse. « La guerre a été une dure épreuve « pour le service téléphonique dans tous les pays et « en particulier en France. La situation est difficile; « pour y remédier, l'installation d'un réseau de câ- « bles téléphoniques à grande distance a particulière- « ment été examinée par le Service d'Etudes au lendemain de l'armistice » (1).

L'exécution de ces travaux exige des ressources autrement importantes que celles que peuvent procurer les fonds de concours et il est fort douteux que l'on puisse trouver des prêteurs disposés à faire des avances pour une partie de ces lignes d'intérêt général.

*2° Insuffisance des allocations budgétaires.* — Si nécessaire que soit cette intervention de l'Etat, elle s'est toujours produite sous la forme d'une participation insuffisante. M. Millerand, dans le rapport de 1900 précité, faisait déjà remarquer que « péniblement, à « l'aide de quelques économies réalisées le plus sou- « vent par suite de l'ajournement de certains travaux, « l'Etat français arrive à consacrer une centaine de « mille francs par an à construire quelques tronçons « de lignes, alors que l'Office fédéral suisse dépense « annuellement plus de deux millions et demi pour le « même objet. »

La pénurie des ressources budgétaires a été signalée

---

(1) Annales des P. T. T., n° 4, décembre 1920, p. 590; Le « Temps », du 12 février 1922; la « France Postale », du 16 février 1922.

par la plupart des rapporteurs (1). Cette situation résulte de ce que le Ministre des Finances, dans l'établissement du budget général, envisage le service des Postes au seul point de vue de l'équilibre budgétaire et que les recettes de l'exploitation sont considérées comme ayant un caractère fiscal (2).

Les crédits sont accordés au « compte-gouttes », si parcimonieusement « qu'envers et contre tous, des cré-
« dits supplémentaires seront quand même nécessai-
« res si l'on veut assurer, tant bien que mal, même au
« prix de difficultés sans nombre et de réclamations
« incessantes, l'exécution du service. » (3).

« L'Administration pourra vous montrer qu'en 1921,
« la Chambre a réduit de 109 millions, le Sénat de
« 143 millions, soit, au total, de 252 millions, l'en-
« semble de son budget qui était de 1 milliard 600
« millions. Ne vous étonnez donc pas que l'Adminis-
« tration n'ayant pas à sa disposition les fonds néces-
« saires pour renouveler, rendre moderne son maté-

---

(1) M. Berteaux, Exercice 1900; M. Decker-David, Exercice 1901, cités par M. Bringer, Député, dans son rapport n° 1998 de 1920; M. Sembat, Exercice 1904, Chambre, p. 25; M. Steeg, Exercice 1907, Chambre, p. 338, etc.

(2) Doc. Ch. S. O. 1920, Annexe n° 1042 au p. v. de la 2e Séance du 10 juin 1920, rapport de M. Bringer, sur le projet de loi concernant la réforme financière du Service des Postes, p. 2 et 5. V. également ce même projet présenté par M. Le Trocquer, Ministre des Travaux Publics et M. François Marsal, Ministre des Finances, Ch. Doc. S. O. 1920, annexe n° 416 au p. v. de la séance du 27 février 1920, exposé des motifs, p. 5. Rapport de M. Clémentel, Bull. de 1917, n° 17, p. 486.

(3) M. Pasquet, Sénateur, « L'Administration des Téléphones devrait être autonome », Le « Journal », 4 septembre 1921.

« riel, entretenir et réparer ses circuits et ses lignes, « ne puisse pas améliorer ses services. » (1).

*3° Lenteur des programmes.* — L'Administration s'est heurtée à de pareilles difficultés même lorsque le Parlement a adopté des programmes de travaux. Leur exécution n'a pu être poursuivie normalement par suite de la réduction des crédits qui auraient dû être mis à la disposition du service. Le concours financier promis n'a pas été soutenu pendant les années sur lesquelles s'échelonnaient les améliorations.

Ainsi, une loi du 18 juillet 1904 a autorisé l'établissement de circuits interurbains d'intérêt général aux frais de l'Etat jusqu'à concurrence de 6.100.000 francs. Dans la même année, les Chambres ont ouvert un crédit de 1.000.000 de francs qui a été complètement engagé. Mais, pour l'année 1905, la situation n'a permis d'inscrire au budget qu'une somme de 500.000 francs, ce qui ne couvrait pas les dépenses reconnues indispensables. Pendant les années suivantes et pour la même raison, les ressources ont été fractionnées dans des conditions semblables.

Une répartition des crédits en fractions aussi réduites a été faite en ce qui concerne d'autres lois de programmes des 4 juillet 1906 et 29 juillet 1911.

Récemment, un programme général d'extension a été établi par l'Administration (2). Pour l'amorcer, une dotation de 100 millions a été allouée au budget de 1919, sous la rubrique de budget extraordinaire. Le crédit inscrit au budget de 1920 n'était plus que de 70 mil-

---

(1) Intervention de M. Masson, Député, lors de la discussion générale du budget des Postes, 1re séance de la Chambre du 13 décembre 1921, J. O. du 14 décembre 1921, p. 4999.

(2) Rapports de M. Clémentel, Bull. n° 17 de 1917, n° 18 *bis* de 1919.

lions. Pour les exercices suivants, on a entendu faire disparaître les budgets extraordinaires et on a fusionné les crédits de programme avec les crédits ordinaires et les réductions faites sur l'ensemble, ont contrarié sérieusement la réalisation des travaux projetés (1).

En Algérie également, un plan d'amélioration du service téléphonique a été élaboré lors de la préparation du programme de travaux d'intérêt général à faire sur les fonds provenant du 3e emprunt adopté par les Assemblées Financières en 1921. Le service intéressé avait extrait du programme général dont l'exécution était répartie sur dix années, les travaux qui devaient être achevés avant trois ans. L'insuffisance des crédits alloués n'a permis de réaliser jusqu'à ce jour qu'une amélioration insignifiante par rapport à ce qu'il eût fallu faire et la situation reste toujours difficile.

*4° La situation actuelle en France.* — Le Gouvernement ne pouvant différer l'extension et l'amélioration du réseau et de l'outillage téléphoniques, a déposé en 1920 (2) un projet de loi prévoyant l'exécution d'un programme complet à répartir sur 5 exercices. Les ressources nécessaires seront procurées par des émissions d'obligations spéciales prévues dans le projet de loi sur la réforme financière du Service des Postes.

Aucune décision n'a encore été prise, mais étant donné l'importance qui s'attache à cette dernière réforme et les conséquences heureuses qu'on est en droit d'en espérer, il est probable que toutes les facilités seront accordées à l'Administration pour qu'elle puisse disposer aussitôt que possible des crédits indispensables aux perfectionnements.

---

(1) Rapport de M. Pierre-Robert. Exercice 1922, Chambre, p. 10.

(2) Ch. Doc. S. O. et S. E. 1920 annexes nos 887 et 1998 ; S. E. 1921, annexe n° 3616.

Mais il faudra attendre que le budget annexe ait été établi sur des bases définitives et qu'il ait supporté l'épreuve de deux années de fonctionnement au moins. A ce moment-là seulement, on pourra tenter de lancer un emprunt dans des conditions qui ne soient pas trop onéreuses, si l'état du marché financier le permet après les grandes émissions qui ont été faites (1).

Il s'écoulera donc un délai appréciable avant que les dispositions fermes puissent être arrêtées pour la passation des contrats avec les fournisseurs, formalité qui ne pourra être accomplie qu'après la sous-répartition des crédits. Enfin, l'incertitude règne en ce qui concerne l'acquisition proprement dite du matériel, « l'Administration émet des doutes sur les posibilités « pour l'industrie française d'absorber les commandes « relatives à l'exécution du programme. » (2).

Quoi qu'il en soit, l'Administration, adoptant les propositions de son Service d'Etudes et de Recherches Techniques, a reconnu la nécessité d'employer des câbles souterrains à 50 ou 100 paires de conducteurs pour les lignes interurbaines dont les dépenses d'entretien et d'amortissement seront ainsi réduites (3).

Elle a décidé la pose, entre Paris et Amiens, d'une ligne de cette nature qui constitue l'amorce d'une ligne Paris-Lille. Le Gouvernement a, en outre, déposé un projet de loi relatif à l'établissement d'un câble Paris-Strasbourg (4); la dépense correspondante qui s'é-

---

(1) V. déclarations de M. Paul Laffont, Sous-Secrétaire d'Etat, lors de la discussion du budget des Postes pour l'Exercice 1922, à la Chambre, reproduites par la « France Postale » du 24 décembre 1921.

(2) Rapport de M. Bringer, n° 1998, de 1920, p. 215.

(3) Annales des P. T. T., n° 3 de 1922, p. 581, article de M. G.-C. Martin; V. également Bull. n° 5 de 1918, p. 101.

(4) Doc. Ch. S. O. 1922, annexe n° 4679 au p. v. de la 2e Séance du 4 juillet 1922.

lève à 100 millions sera répartie sur les cinq exercices 1922 à 1926. Plusieurs câbles téléphoniques importants figurent enfin dans le programme de travaux précité.

5° *Efforts faits à l'Etranger.* — On ne peut s'empêcher d'être surpris quand on remarque la rapidité avec laquelle les Etats étrangers améliorent leur service téléphonique depuis la fin des hostilités. L'Allemagne, en particulier, ne recule devant aucun sacrifice. « Entre « le Rhin et Berlin, il y a déjà un réseau téléphonique « souterrain qui aboutit dans la région de la Ruhr. Il « est à grand rendement. On veut le compléter par « deux autres : le premier de Cologne à Berlin, le se- « cond de Francfort à Berlin. Chacune de ces commu- « nications souterraines comprendra un câble de 100 « fils, bien isolés, avec amplificateur tous les 20 kilo- « mètres. Chacune d'elles reviendra à plus d'un mil- « liard. » (1). En Rhénanie, l'administration poursuit aussi activement la construction de câbles à grande distance (2).

En Angleterre, de grands travaux ont été également entrepris pour améliorer le réseau encombré (3). « Avec son esprit immédiatement réaliste, le Parlement « britannique s'est attaché sans retard à la solution « du problème... Dès l'exercice 1919-1920, il inscrivait « à son budget... une somme de 161 millions et demi... « L'année suivante, c'était encore une somme de 344 « millions qu'il affectait au même objet. Pour 1921-

(1) Le « Temps » du 17 mars 1922 (Lt-Colonel Reboul), cité par la « France Postale » du 25 du même mois.

(2) Annales des P. T. T., n° 4 de 1921, p. 612; v. également n°s 1 et 2 de 1916 et aussi le rapport de M. Dupont, Exercice 1913, Sénat, p. 910 (J. Off.).

(3) Annales des P. T. T. n° 2 de 1916 (extension du réseau téléphonique souterrain); n°s 1 et 2 de 1922, p. 114, 479 et 542.

« 1922, le crédit annuel atteignait 451 millions et demi ; « enfin, pour l'exercice en cours, il s'élève à 462 mil- « lions et demi... un immense travail a déjà été accom- « pli. » (1).

En Italie, « un vaste programme d'élargissement du « réseau téléphonique interurbain a été prévu par la « loi Calissano votée par le Parlement dès 1913... Du « point de vue technique, l'installation sera exécutée « selon les systèmes les plus modernes actuellement « connus pour ce genre de travaux. » Les contrats viennent d'être signés pour la pose des câbles souterrains reliant Milan, Gênes et Turin et comptant de 72 à 100 paires de conducteurs. Les travaux devront être terminés dans un délai de 27 mois (2).

Aux Etats-Unis, on a multiplié les circuits et on les maintient en bon état d'audition. Le but poursuivi est de ne pas faire attendre les abonnés plus de 10 minutes pour une communication interurbaine (*no delay system*). Pour faciliter les relations, de nombreux câbles ont été posés depuis 1917. Ainsi, entre Philadelphie et Atlantic-City, villes séparées par une distance de 104 kilomètres, un câble contient « 83 paires de conduc- « teurs, permettant d'ajouter aux 83 circuits norma- « lement constitués, 41 circuits combinés, ce qui four- « nit un total de 124 circuits, utilisables, par consé- « quent, pour 124 conversations simultanées entre les « deux villes.

« De même, entre New-York et Albany, le câble « aérien construit en 1917 et dont le prolongement est « prévu jusqu'à Chicago, contient jusqu'à 212 paires « de fils. Lorsque la capacité téléphonique des villes « ainsi reliées n'est pas suffisante pour absorber tous

(1) Le « Temps » du 2 juillet 1922.

(2) Annales des P. T. T. n$^{os}$ 2 et 4 de 1922, p. 540, 542 et 891.

« les circuits du câble, ces derniers sont utilisés pour « les communications des villes voisines. » (1).

« Le programme de construction des Compagnies « Bell prévoyait pour 1921 une dépense de 195 mil- « lions de dollars.... les extensions réalisées en 1921 « correspondent à 500.000 nouveaux abonnés. » (2).

## *B.* — COMPTE SPECIAL AVEC OBLIGATIONS AMORTISSABLES

*1° Balance des comptes d'avances vers 1913.* — A la suite des errements pratiqués jusqu'en 1907 par l'Administration, puis autorisés par la loi de finances de 1910, les sommes affectées au remboursement des avances ont été de plus en plus importantes. Il en est découlé que, dans chaque compte, le solde est allé en diminuant rapidement. On a même pu entrevoir le moment où l'on se trouverait en présence d'une dette inférieure au montant total des ressources destinées à l'amortir.

Il en résultait dans certains comptes, comme il a déjà été dit (3), une immobilisation de produits budgétaires provenant de ce qu'on ne pouvait, d'une part, éteindre définitivement les comptes dont la réouverture était autorisée, ni, d'autre part, verser au Trésor les excédents disponibles quand les pourparlers étaient entamés pour la passation de nouvelles conventions en avenants.

C'est ainsi que pour l'exercice 1911, sur le produit total des conversations qui a été de 17.518.877 francs,

---

(1) L'Exportateur Français, 2 octobre 1919, Le Téléphone, développement et améliorations, par M. Pierre Grézac. V. également Annales des P. T. T., 1917, p. 527-619.

(2) Annales des P. T. T. n° 2 de 1922, p. 537.

(3) Chap. III, Titre II, § C, 3°, immobilisation des produits.

une somme de 15.932.319 francs a été affectée au remboursement des avances. Le budget général n'a bénéficié, pour toute ressource, que de la somme restante, soit 1.586.558 francs. A la fin de 1912, la somme totale de 149 millions que l'Etat avait obtenue des prêteurs était remboursée jusqu'à concurrence de 141 millions et la facilité avec laquelle étaient assignées les recettes laissait entrevoir, à brève échéance, une balance dans l'ensemble des comptes.

Cette situation a été présentée dans l'exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général des recettes et des dépenses de l'exercice 1913 déjà cité (1).

2° *Projet de compte spécial.* — On pouvait donc envisager le remboursement intégral et immédiat des soldes. On aurait pu ausitôt transformer le régime des avances de manière à faire bénéficier le budget général de la totalité des taxes perçues sur tout le réseau téléphonique. Les services pourraient disposer dès lors, en suivant un plan d'ensemble, de moyens d'action équivalant à ceux que leur procurait le système des avances d'une manière éparpillée. Ainsi pourraient être posées les lignes d'intérêt général pour la construction desquelles les prêteurs ne se montraient guère disposés à consentir des sacrifices.

Dans ce but, l'Administration recherchait un nouveau mode de comptabilité lui permettant d'éviter le renouvellement des critiques qui ont déjà été examinées et qui visaient les deux régimes appliqués aux recettes.

Comme la dotation budgétaire ne pourrait suffire pour couvrir les dépenses d'extension et d'amélioration du réseau téléphonique, le Gouvernement, dans le pro-

(1) Chap. IV, Titre I, § D, prélèvements sur les recettes budgétaires.

jet de loi des finances de l'Exercice 1913, proposait de créer un compte spécial. On imputerait sur les fonds de la Trésorerie les dépenses de premier établissement concernant l'installation des nouveaux réseaux et circuits. Le montant des dépenses qui devraient être acquittées au moyen des ressources de la dette flottante serait indiqué chaque année dans la loi de finances. En outre, des annuités budgétaires auraient permis l'amortissement du compte spécial ainsi créé qui aurait pu être également alimenté par l'émission d'obligations à court terme.

Ce compte spécial devait comprendre, indépendamment du remboursement des avances et des améliorations téléphoniques précitées, d'autres articles de dépenses visant la construction de grands bureaux centraux, de lignes à grande distance, la pose de câbles sous-marins, l'installation de postes de T. S. F., etc. Dès 1913, un total de crédits s'élevant à 30 millions devait être ouvert à l'Administration des Postes et des Télégraphes au titre de ce même compte.

Le Gouvernement, dans ce même projet, admettait que l'on devrait s'efforcer néanmoins d'obtenir le concours des collectivités et des particuliers et, comme ces avances devaient lui éviter de recourir à la Trésorerie, un intérêt de 2.50 % serait servi aux prêteurs. Les avances étaient, dans ce système, assimilées aux obligations du Trésor ; c'est ainsi que leur remboursement devait être fait en 20 annuités avec le droit pour l'Etat de se libérer par anticipation. Il n'était plus question d'assignation des recettes, ni de cumul des comptes ou d'avenants.

L'exposé des motifs s'exprimait ainsi à ce sujet : « Il est à peine besoin d'ajouter que les avances consenties par des départements, des villes et d'autres « prêteurs, étant désormais remboursées au moyen des

« crédits budgétaires, cesseront d'être gagées par les « produits des lignes. En même temps que prendra fin « cette spécialisation des taxes téléphoniques, contraire « aux principes généraux de notre droit financier, ces- « sera également une comptabilité extra-budgétaire « dont les résultats étaient vraiment déconcertants. »

Les propositions de modifications faisaient l'objet des articles 44 à 47 des dispositions spéciales, au titre III du projet de loi. L'abrogation des textes législatifs réglementant le système des avances remboursables était nettement stipulée par l'article 46.

*3° Examen du projet par les Chambres.* — A la Chambre, la Commission du Budget « tout en accep- « tant, non sans réserves, le principe du compte spé- « cial », estima « qu'il convenait de réduire de vingt « ans à six ans le délai d'amortissement » et elle se montra « favorable au maintien du régime des avan- « ces, celles-ci restant soumises à la comptabilité des « fonds de concours. » Son rapporteur, M. Dalimier, faisait observer que « l'abrogation des dispositions « visant le cumul des avances était de nature à décou- « rager les prêteurs et à ralentir le développement du « réseau départemental ou rural. » (1).

D'ailleurs, l'adoption du compte spécial, même réduit à quelques inscriptions concernant des travaux de première urgence, avait donné lieu à des discussions au sein de la Commission et le rapporteur général, M. Chéron avait fait observer que l'Administration n'était pas fixée exactement « sur l'étendue de l'effort à ac- « complir, c'est-à-dire sur le programme des travaux « extraordinaires à réaliser sur ressources spéciales », cette délimitation devant être établie rigoureusement avant l'octroi des autorisations de l'espèce.

(1) Rapport de M. Dalimier, Exercice 1913, Chambre, p. 1656 (J. O.).

Il fut admis, en même temps, que « les produits des « circuits ou des réseaux encaissés, entre le moment « où une avance est remboursée et celui où intervient « un avenant à la convention primitive, seraient portés « aux recettes budgétaires, au lieu d'être conservés « abusivement pour l'amortissement anticipé de la nou- « velle avance. Grâce à cette nouvelle mesure, la Com- « mission du Budget a pu grossir de 9.367.000 francs « les recettes budgétaires des téléphones sans toucher « à la législation des avances. » (1).

Enfin, sur la proposition de la Commission des Finances, le Sénat supprima le compte spécial, confirmant en même temps, une fois de plus, la nécessité de maintenir la législation des avances. « Il n'est pas douteux « que les dispositions nouvelles concernant les avances « auraient eu un effet désastreux sur le développement « des téléphones ruraux. » (2).

*4° Fonctionnement des comptes spéciaux.* — Pour mieux faire ressortir la valeur des critiques, il convient d'exposer sommairement le fonctionnement des comptes spéciaux. Des dépenses exceptionnelles, en raison même de leur caractère particulier, peuvent n'être pas incorporées au budget et elles peuvent être couvertes par des ressources extraordinaires. Ces opérations sont retracées dans des comptes spéciaux hors budget et elles sont ainsi classées dans la comptabilité générale du Trésor.

Les disponibilités de ce dernier service permettent de faire des avances qui sont versées aux comptes spéciaux sous réserve que le remboursement sera prévu dans des conditions bien déterminées. La définition de ces services spéciaux résume leur fonctionnement : « les services spéciaux du Trésor puisent directement

(1) Rapport de M. Dupont, Exercice 1913, Sénat, p. 942.
(2) Même rapport, p. 941.

« au Trésor, en dehors des budgets, les ressources dont « ils ont provisoirement besoin, jusqu'à ce que leurs « recettes équilibrent leurs dépenses. » (1).

Les opérations de recettes et de dépenses correspondantes sont retracées dans des comptes de trésorerie, sans tenir compte du délai budgétaire, jusqu'au moment où s'établit le solde (2). Ces comptes sont ouverts sur autorisation du Parlement, après demande du Gouvernement ; à chacun d'eux, on impute les dépenses qu'exige un catégorie fixée de travaux et on y affecte des recettes spécialisées, sauf à recourir dans certains cas à l'émission d'obligations à court terme.

La définition précitée indique la condition que doivent remplir les services spéciaux ; leurs recettes futures devront couvrir leurs dépenses, cette assurance est nécessaire pour que le Trésor puisse leur faire des avances. Ils n'occuperont donc qu'une situation provisoire.

Leur justification réside en ce qu'on cherche à ne pas « troubler l'économie des budgets futurs par des « entrées et des sorties de fonds d'inégale importance « chaque année, lorsque finalement les unes et les au- « tres se compenseront. » (3). Ils présentent aussi l'avantage de permettre une vue d'ensemble de certaines opérations.

*5° Inconvénients des comptes spéciaux en général.* — Les difficultés que l'on éprouve souvent pour équilibrer les recettes et les dépenses des comptes spéciaux constituent leur danger. Les rentrées n'ont pas l'exactitude espérée, les soldes débiteurs alourdissent la trésorerie;

---

(1) M. Stourm, Le Budget, p. 253; v. également M. Moye, Législation financière, p. 353.

(2) M. Féret du Longbois, Comptabilité et Droit budgétaire, p. 33.

(3) M. Stourm, Le Budget, p. 257.

le gage principal de l'équilibre peut même disparaître. Des recettes doivent être considérées, à un moment donné, comme irrécouvrables ; il faut les passer par profits et pertes, le compte spécial perd alors son caractère de compte d'emploi de la recette (1).

L'inscription aux découverts du Trésor grossit la dette flottante. Il faut ensuite régulariser la situation par des mesures de consolidation (2), au moyen d'un emprunt, par exemple, ce qui accroît les charges déjà amoncelées sur les générations futures.

Les critiques visant ces opérations ont été des plus vives. Les rapporteurs des budgets en ont fait ressortir la complexité qui est telle que toute vérification est rendue pénible, sinon impossible (3). Ces observations ont été résumées par M. Dalimier pour expliquer l'oppo-

(1) M. Jèze, Cours élémentaire de Science des Finances, p. 91; Traité de Science des Finances, Le Budget, p. 315.

(2) Rapport de M. Dupont, Exercice 1911, Sénat, p. 17.

(3) Rapports généraux de MM. Cochery, Poincaré et Cavaignac sur les budgets de 1892, 1893 et 1894, cités par M. Stourm, Le Budget, p. 259. Exposé des motifs sur le projet de budget de l'Exercice 1907, par M. Poincaré, cité par M. Jèze, Le Budget, p. 315.

V. les critiques visant les comptes spéciaux de la Marine marchande, Doc. Sénat, S. E. 1921, Annexe 798 au p. v. de la Séance du 16 décembre 1921, rapport sur le budget de la Marine marchande, par M. Henry Bérenger, J. O. 6 avril 1922, p. 175.

Doc. Ch. S. O. 1922, Annexe n° 4523 au p. v. de la 1re Séance du 22 juin 1922, exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de crédits au titre des comptes spéciaux de la Marine marchande, par MM. Le Trocquer et de Lasteyrie, Ministres des Travaux Publics et des Finances, J. O. du 3 août 1922, p. 1071.

V. également, à titre documentaire, un article de M. Edouard Payen, intitulé « Les comptes spéciaux et leurs dangers », dans l'Economiste français, du 8 avril 1922, et le compte-rendu de la Séance de la Chambre du 17 novembre 1922.

sition de la Commission du Budget au projet que le Gouvernement avait établi en 1912 en vue d'imputer à un compte spécial les grosses dépenses de réfection de l'outillage télégraphique et téléphonique.

« La tentation est forte, en effet, pour les administra-
« tions dépensières rattachées aux services spéciaux de
« déplacer, peu à peu, vers l'extraordinaire, l'axe de leurs
« dépenses : le Trésor dispose de ressources abondantes;
« on n'a point, pour y recourir, à batailler avec les dif-
« ficultés de l'équilibre; grâce à une classification sou-
« vent arbitraire et toujours élastique des dépenses, les
« moins légitimes d'entre elles s'évadent peu à peu du
« budget ordinaire et viennent surcharger la dette flot-
« tante.

« Les principes d'économie disparaissent dans cette
« confusion. Les comptes s'enchevêtrent, se compliquent,
« et leur obscurité, aggravée par les reports d'exercice
« à exercice, surtout lorsque ceux-ci ne sont considérés
« que comme une assurance contre l'imprévision budgé-
« taire, tend à rendre impossible ou illusoire le contrôle
« du Parlement. » (1).

Il faut remarquer que, jusqu'à ces derniers temps, le contrôle du Parlement et de la Cour des Comptes ne s'exerçaient pas sur les services spéciaux qui existaient en dehors du budget. Or, il est éminemment désirable qu'on « puisse suivre, régler et contrôler une opération
« aussi périlleuse que celle qui consiste à puiser direc-
« tement dans les caisses du Trésor au profit d'une
« entreprise que devra éventuellement rembourser plus
« tard les avances dont elle aura profité. » (2).

Une telle situation ne pouvait se prolonger et la création de nombreux comptes spéciaux à laquelle il a fallu recourir pendant la guerre pour permettre à l'Etat d'assurer des entreprises industrielles ou commerciales

(1) Rapport de M. Dalimier, Exercice 1913, Chambre, p. 1657.

(2) M. Stourm, Le Budget, p. 262.

d'une ampleur considérable, a amené les Chambres à demander la communication périodique à leurs commissions financières de la situation des comptes spéciaux.

La transformation de ces services particuliers de trésorerie en une sorte de budget annexe voté par chapitres par le Parlement a été décidée par l'article 34 de la loi de finances du 30 avril 1921 (1). « Ces opérations seront autorisées, exécutées et définitivement ré- « glées conformément aux lois et réglements en vi- « gueur à l'égard des recettes et des dépenses du bud- « get général de l'Etat. »

*6° Inconvénients d'un compte spécial téléphonique.* — Toutes ces critiques conservent leur valeur quand on se place au point de vue du service des Postes. En particulier, les avances téléphoniques ne peuvent être incorporées dans un compte spécial, leur raison d'être disparaît aussitôt. En effet, les prêteurs escomptent leur remboursement rapide grâce à l'affectation des produits de l'installation considérée ; ils tiennent absolument à ce qu'une situation comptable distincte soit établie pour chaque avance. Leurs versements ne peuvent donc pas être imputés au compte spécial global de telle sorte que les fonds avancés seraient mêlés à ceux de la Trésorerie et assimilés aux produits d'émission d'obligations à court terme.

Dans le système proposé, les amortissements se fai-

(1) Doc. Ch. S. O. 1921, Annexe n° 3068 au p. v. de la 2e séance du 8 juillet 1921, exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922, présenté par M. Paul Doumer, Ministre des Finances, J. O. du 10 novembre 1921, p. 2276.

Doc. Ch. S. O. 1921, Annexe n° 3160 au p. v. de la 2e séance du 12 juillet 1921, rapport général de M. Maurice Bokanowski sur le budget de l'Exercice 1922, J. O. du 20 décembre 1921, p. 2435 et du lendemain, p. 2477.

saient pour toutes les avances en une période de 20 ans, beaucoup trop longue. Même après les modifications indiquées par la Chambre, les remboursements s'échelonnaient par parties égales sur 6 ans. Les prêteurs ne pourraient admettre cette unification, car ils ont toujours espéré, comme cela s'était produit dans la plupart des cas, sous le régime des lois de 1889 et 1890, que leurs avances leur seraient restituées dans un délai moins long.

Les sacrifices que l'on aurait exigés d'eux, surtout du fait de ce retard, n'auraient pas même été compensés par les allocations d'intérêts accordées pour les prêts consentis au Trésor, sous quelque forme que ce fût. Les intéressés étaient en droit de conclure que leurs fonds, étant versés dans la masse, étaient utilisés pour d'autres travaux au lieu de leur être remboursés. D'ailleurs, le principe même de l'attribution d'intérêts pour les fonds de concours est critiquable comme il a été dit plus haut.

On peut enfin faire remarquer que les dépenses auxquelles se rapportent les avances téléphoniques remboursables, surtout lorsqu'il s'agit d'installations de moyenne importance, se reproduisent chaque année. Il s'agit d'une extension normale du réseau général ; le coût ne peut pas être chiffré une fois pour toutes pour être imputé à un compte spécial dont le caractère essentiel est d'être temporaire et dont on doit pouvoir prévoir la clôture à une date aussi peu éloignée que possible. Il faut, au préalable, un programme de travaux extraordinaires à réaliser sur ressources spéciales (1).

Ces remarques ont une portée encore plus grande

(1) Observations de M. Chéron, rapporteur général du budget de l'Exercice 1913, cité par M. Dalimier, exercice 1913, Chambre, p. 1657.

quand on fait ressortir la variété des dépenses qui auraient été imputées au compte spécial. Des charges que le budget avait auparavant supportées y auraient été inscrites, même si elles étaient étrangères à son objet, afin de pouvoir échapper à la règle de la spécialité des exercices (1).

On aperçoit, dès lors, combien seraient justifiées les appréhensions que les prêteurs pourraient éprouver lorsqu'il s'agirait de faire des offres de fonds de concours dans de telles conditions. Les obligations à court terme et surtout les avances feraient les frais du programme d'outillage varié, imputés au compte spécial en attendant que les crédits annuellement discutés, puis inscrits au budget, assurent l'amortissement. Aussi cette combinaison n'a-t-elle plus été envisagée.

---

(1) Rapport de M. Dupont, Exercice 1913, Sénat, p. 946.

# CONCLUSION

Après avoir examiné la question aussi complètement que possible, il faut se prononcer. Faut-il supprimer radicalement le système des avances ? Il est permis d'hésiter en présence des résultats obtenus. Actuellement, plus de 18.000 communes sur 38.000 sont dotées du service téléphonique et en ce qui concerne le nombre des circuits interurbains, la France occupe le deuxième rang en Europe (22.647 circuits, après l'Allemagne avec 25.443).

Le réseau rural est donc particulièrement développé et il faut s'en féliciter car les populations des écarts ont droit aux mêmes avantages que celles des agglomérations. Les habitants de la campagne et de la ville s'entr'aident et la vie de la nation exige que les moyens de communication facilitent le trafic dans tous les sens.

Les capitaux qui ont été prêtés à l'Etat pour la constitution de ce magnifique outillage atteignent des chiffres considérables. Le tableau annexé au projet de budget de l'Exercice 1922 indique qu'au 31 décembre 1920, le montant des avances versées s'élevait à 183.101.536 francs, somme à laquelle il convient d'ajouter les avances à verser, soit 29.007.634 francs. A cette même date, il ne restait plus à rembourser que 3.718.700 francs.

Au cours de cette étude, nous avons signalé quelques critiques qui ont été formulées et nous avons indiqué les mesures prises pour y remédier. A la vérité,

quelques inconvénients subsistent et ils ne pourraient être effacés que si des dispositions trop compliquées étaient adoptées. Ils ne sont pas suffisamment graves pour entraîner la disparition du système et, d'ailleurs, aucune solution convenable n'a été trouvée pour le remplacement.

L'institution doit être maintenue même avec le budget annexe ; elle le complète et elle peut, lors des règlements définitifs de comptes, se fusionner avec lui. On ne peut donc pas prétendre que les règles de la comptabilité publique soient perdues de vue puisque, en dernier lieu, on « enferme le budget dans un mo-« nument dont on peut apprécier aisément l'ordon-« nance et saisir d'un coup d'œil les grandes li-« gnes. » (1).

Le service des Postes fera des appels au crédit, après la nouvelle réforme. L'émission d'obligations à long terme, identiques à celles des Chemins de fer de l'Etat, procurera les capitaux nécessaires pour les lignes d'utilité générale, de dégagement et de jonction. Les dépenses correspondant aux intérêts des sommes élevées ainsi encaissées seront supportées par la masse des contribuables qui sont tous appelés à bénéficier des grandes installations.

Ces opérations de grande ampleur comportent un amortissement très allongé, d'une durée de 20 ou 30 années. Il ne faut pas, en effet, que la plus grande partie des produits de l'ensemble du service téléphonique soit absorbée par ce remboursement. Il est nécessaire aussi de réserver des profits pour la part que ne manquera pas de réclamer le budget général, l'autonomie absolue ne devant certainement pas être concédée, et pour parer aux imprévisions.

---

(1) M. Léon Say, Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1885.

Mais il semble équitable de demander aux collectivités intéressées l'avance des fonds nécessaires pour les améliorations répondant à des besoins particuliers. C'est surtout dans ce but que doit fonctionner le système des avances. Cependant, il ne faut pas être absolu à cet égard, au point de décider « qu'à aucun moment « les fonds provenant de l'émission d'obligations ne « seront affectés à la construction de lignes locales. » (1).

Cette interdiction ne doit pas exister, car des concours pourraient ne pas être offerts dans certaines régions déshéritées. En fait, les crédits inscrits au budget et les fonds provenant des emprunts — sur lesquels il ne faut pas compter avant quelque temps, étant donné l'état du marché financier — suffiront péniblement à couvrir les dépenses de pose de câbles à un nombre de conducteurs aussi grand que possible et d'installation de meubles téléphoniques, matériel de lignes et de postes excessivement coûteux.

Quant aux circuits et réseaux de moyenne et de faible importance, ils ne pourront être construits, pendant longtemps encore, qu'au moyen des fonds de concours et en maintenant les modalités de groupement et de remboursement actuelles. « Il faut régler, contenir, « diriger les libres initiatives des collectivités et des « départements, mais pour des raisons de comptabilité « budgétaire, les briser serait une impardonnable faute. » (2).

---

(1) Rapport de M. Clémentel, au sujet des mesures de réorganisation, du 30 juillet 1919, bull. n° 18 bis de 1919, p. 812.

(2) Rapport de M. Dumont, Exerc. 1910, Chambre, p. 140.

Nous avons entrevu la possibilité de parer aux difficultés d'ordre technique provenant du manque de programme dans les travaux exécutés au hasard des demandes. La situation ne sera pas aggravée, car l'Administration, dans son projet relatif à l'extension du réseau général a prévu la pose des circuits nécessaires pour obtenir « l'universel service » qui permet l'échange des conversations entre deux réseaux quelconques.

Ces lignes se superposeront aux liaisons qui, malgré leur désordre apparent, ont été conçues jusqu'à ce jour d'après le principe rayonnant à l'intérieur de chaque région, de sorte que l'adjonction des nouveaux circuits construits sur avances ne troublera en rien le fonctionnement de l'ensemble.

Ce sont ces considérations pratiques et aussi le désir de remédier à « l'isolement rural » qui doivent dominer la question : « L'Administration ne saurait avoir pour « but principal la recherche du gain ; sa mission est « surtout d'aider au développement commercial, au « bien-être du pays ; elle doit donc s'imposer des sa- « crifices ; elle a pour rôle de créer le mouvement et « non de subir le développement des relations ou des « affaires. » (1).

Tel est l'idéal qui doit inspirer l'Administration. Tout en appliquant les règles de la gestion des grandes entreprises industrielles bien menées qui, comme le conseille M. Millerand (2), doivent guider les monopoles, l'Etat doit supporter momentanément des déficits d'exploitation pour améliorer son outillage et pour augmenter sa clientèle.

---

(1) M. Herriot, « l'Information », du 2 octobre 1917, article cité par « la France Postale », du 6 du même mois.

(2) Préface de l'ouvrage de M. Albert Schatz, « l'Entreprise gouvernementale ».

Ainsi se trouvent justifiés l'abandon provisoire des recettes et le remboursement accéléré qui sont à la base du système des avances. Toute modification serait contraire aux décisions des Chambres et éloignerait les prêteurs ; ce serait l'arrêt du développement du service téléphonique.

Vu :
*Le Président de la thèse,*
Alger, le 29 novembre 1922.
A. MALLARME.

Vu :
*Le Doyen,*
Alger, le 2 décembre 1922.
M. MORAND.

Vu et permis d'imprimer,
Alger, le 4 décembre 1922,
*Le Recteur,*
E. ARDAILLON.

# BIBLIOGRAPHIE

## I. — OUVRAGES PROFESSIONNELS


BARADEL. — Manuel du Service Technique des P. T. T., (Rennes, Libr. Oberthür).

K. BERGER. — La Télégraphie et la Téléphonie simultanées, traduit de l'allemand par M. Le Normand (Gauthier-Villars, Paris, Edit. 1913).

DELFIEU. — Le monopole télégraphique et téléphonique (Nîmes, Gellion et Biandini).

FRAULT. — Manuel Postal (Editions Frault, 3, rue Dutot, Paris).

FRAULT et SÉGUIN. — Traité de comptabilité postale (Editions Frault, 3, rue Dutot, Paris).

LACOMBRADE. — Construction et exploitation des lignes téléphoniques en France (Emile Larose, Paris).

LAURENT. — Les services postaux en 1913 (St-Etienne, Imprimerie de « La Loire », 1913).

NAUD, FAURE et MAZOYER. — La Poste, le Télégraphe, le Téléphone (MM. Naud et Rollin, Palais des Sociétés Savantes, Paris).

ROBERT. — La protection des moyens de communications télégraphiques et téléphoniques (Larose et Tenin, Paris).

SCHILS. — Installations téléphoniques (Dunod et Pinat, Paris).

TROUHET. — Cours d'exploitation électrique, professé à l'Ecole Supérieure des Postes, 1908.


## II. — DROIT ADMINISTRATIF


BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif (Arthur Rousseau, Paris, 5e édition).

BLOCK. — Dictionnaire de l'Administration française (Berger-Levrault, Paris).

HAURIOU. — Précis de Droit administratif (Larose et Tenin, Paris, 8e édition).

LEBON. — Arrêts du Conseil d'Etat.

## III. SCIENCE DES FINANCES

FÉRET DU LONGBOIS. — Cours de Comptabilité et de droit budgétaire (Librairie de l'Enseignement Technique, Paris).

JÈZE. — Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation financière (Giard et Brière, Paris, 5e éd.)

JÈZE. — Traité de Science des Finances, Le Budget Giard et Brière, Paris).

LANJALLEY et RENAUX. — Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique (Berger-Levrault, Paris, 1887).

MOYE. — Précis élémentaire de législation financière (Léon Tenin, Paris, 5e édit.).

Léon SAY. — Dictionnaire des Finances (Berger-Levrault, Paris).

STOURM. — Le Budget (Félix Alcan, Paris, 5e édition).

WORMS. — Essai de législation financière ; le budget de la France dans le passé et dans le présent (Giard et Brière, Paris, 1894).

## IV. — OUVRAGES DIVERS

GIRAULT. — Principes de Colonisation et de Législation Coloniale, 3e volume (Larose et Tenin, Paris, 1908).

HENRY. — Traité pratique des chemins vicinaux (Baudry et Cie, Paris).

PARANDIER. — Les courants de circulation, tracé des nouvelles voies de chemins de fer (Dunod et Pinat, Paris).

## V. — REVUES, PUBLICATIONS ET JOURNAUX

*Le Moniteur Officiel.*

*Le Journal Officiel.*

*Annales des P. T. T.*, nombreux articles.

*Bulletin de la Chambre de Commerce d'Alger*, année 1921 nos 228 et 230.

*Revue de Science et de Législation Financières* (R.S.L.F.) années 1903, 1910 et 1912).

*Le Courrier des Examens des P. T. T.*, 11 et 30 mai 1922.

*L'Economiste Français*, 7 mai 1887, 22 avril 1899, et 8 avril 1922.

*L'Exportateur Français,* 2 octobre 1919.
*La France Postale,* nombreux articles.
*Le Journal,* 4 septembre 1921.
*Le Matin,* 11 août 1922.
*Le Petit Journal,* 23 septembre 1899.
*Le Temps,* 14 et 18 janvier, 12 février, 9 et 17 mars, 5 et 8 avril, 2 et 18 juillet, 4 août, 24 septembre 1922.

## VI. — INSTRUCTIONS ET REGLEMENTS

Bulletin des P. T. T. (précédemment Bulletin Mensuel des P. et des T.). (abréviation : bull.).
Circulaires de la Direction Générale de l'Enregistrement.
Instruction générale sur le service des P. et des T. (Imprimerie Nationale).
Instruction sur le service téléphonique n° 500-78 (Imprimerie Nationale).
Instruction sur la construction et l'entretien des lignes aériennes (Librairie de l'Enseignement Technique, Paris).
Instruction sur la combinaison des circuits et leur appropriation à la télégraphie et à la téléphonie simultanées (même Librairie).

## VII. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

a. — *Rapports sur le budget des Postes et des Télégraphes*

Exercice 1904. Chambre S. O. 1903. Annexe n° 1206 au p. v. de la séance du 4 juillet 1903, par M. Marcel Sembat ;
Exercice 1905. Sénat, S. O. 1905. Annexe n° 93 au p. v. de la séance du 23 mars 1905, par M. Piettre ;
Exercice 1907. Sénat, S. E. 1906. Annexe n° 477, au p. v. de la séance du 28 décembre 1906, par M. Piettre ;
Exercice 1907. Chambre, S. O. 1906. Annexe n° 347 au p. v. de la 2e séance du 13 juillet 1906, par M. Steeg ;
Exercice 1908. Chambre, S. O. 1907. Annexe n° 1247 au p. v. de la 2e séance du 11 juillet 1907, par M. Noulens ;

Exercice 1909. Sénat, S. E. 1908. Annexe n° 340 au p. v. de la séance du 8 décembre 1908, par M. Gauthier ;

Exercice 1909. Chambre, S. O. 1908. Annexe n° 2032 au p. v. de la séance du 13 juillet 1908, par M. Chautard ;

Exercice 1910. Sénat, S. O. 1910. Annexe n° 115 au p. v. de la 2e séance du 17 mars 1910, par M. Couyba ;

Exercice 1910. Chambre, S. O. 1909. Annexe n° 2767 au p. v. de la séance du 27 juillet 1909, par M. Dumont ;

Exercice 1911. Sénat, S. O. 1911. Annexe n° 189 au p. v. de la séance du 6 juin 1911, par M. Dupont ;

Exercice 1911. Chambre, S. O. 1910. Annexe n° 381 au p. v. de la 2e séance du 12 juillet 1910, par M. Dumont ;

Exercice 1913. Sénat, S. O. 1913. Annexe n° 153 au p. v. de la séance du 29 mars 1913, par M. Dupont (J. O. du 9 août 1913) ;

Exercice 1913. Chambre, S. O. 1912. Annexe n° 1894 au p. v. de la 2e séance du 30 mars 1912, par M. Dalimier (J. O. du 24 nov. 1912) ;

Exercice 1920. Sénat, S. O. 1920. Annexe n° 339 au p. v. de la séance du 10 juillet 1920, par M. Brard ;

Exercice 1920. Chambre, S. O. 1920. Annexe n° 805 au p. v. de la 1re séance du 28 avril 1920, par M. Pierre-Robert ;

Exercice 1922. Chambre, S. O. 1921. Annexe n° 3146 au p. v. de la 2e séance du 12 juillet 1921, par M. Pierre-Robert ;

b. — *Documents concernant la réforme financière du Service des Postes et des Télégraphes*

Ch. S. O. 1910, Annexe n° 165, 23 juin 1910, proposition de loi présentée par M. Steeg.

Ch. S. O. 1920, Annexe n° 416, 27 février 1920, projet de loi déposé par MM. Le Trocquer et François Marsal, Ministres des Travaux Publics et des Finances ;

Ch. S. O. 1920, Séance du 4 mars 1920, contre-projet présenté par MM. Loucheur et Calary de Lamazière ;

Ch. S. O. 1920, Séance du 16 avril 1920, contre-projet présenté par M. Charlot ;

Ch. S. O. 1920, Annexe n° 1042, 10 juin 1920 (2e séance), rapport sur le projet de loi n° 416, par B. Bringer ;

Ch. S. O. 1920, Annexe n° 1499, 31 juillet 1920 (2e séance), avis présenté sur ce même projet par M. Robert ;

Ch. S. O. 1921, Annexe n° 2399, 24 mars 1921 (2 séance), proposition de loi présentée par MM. Maillard, Bureau et Nibelle ;

Ch. S. E. 1921, Annexe n° 3296, 4 novembre 1921, proposition de loi présentée par M. Deschamps et un grand nombre de ses collègues ;

Ch. S. E. 1921, Annexe n° 3505, 7 décembre 1921 (2e séance), proposition de résolution déposée par MM. Canavelli et plusieurs de ses collègues ;

Ch. S. E. 1921, Annexe n° 3617, 22 décembre 1921, projet de loi présenté par MM. Le Trocquer et Doumer, Ministres des Travaux Publics et des Finances ;

Ch. S. O. 1922, Annexe n° 4062, 14 mars 1922, proposition de loi présentée par M. Charlot ;

Rapports à M. le Président du Conseil sur la réorganisation du service, présentés par MM. Clémentel, Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, et Pasquet, Secrétaire Général des Postes et des Télégraphes, les 1er septembre 1917 et 30 juillet 1919, insérés aux bulletins des P. et des T. nos 17 et 18 bis de 1917 et 1919, imprimés également par l'Imprimerie Nationale.

c. — *Documents concernant l'amélioration et l'extension du réseau et de l'outillage téléphoniques*

Ch. S. O. 1920, Annexe n° 887, 18 mai 1920, projet de loi présenté par MM. Le Trocquer et François Marsal, Ministres des Travaux Publics et des Finances ;

Ch. S. O. 1920, Annexe n° 1042, précitée, rapport de M. Bringer ;

Ch. 2e S. E. 1920, Annexes nos 1997 et 1998, 31 décembre 1920 2e séance), rapports au sujet du projet de loi n° 887, par M. Bringer ;

Ch. S. E. 1921, Annexe n° 3616, 22 décembre 1921, projet de loi présenté par MM. Le Trocquer et Doumer, Ministres des Travaux Publics et des Finances.

d. — *Documents parlementaires divers*

Rapport adressé à M. le Président de la République par M. Millerand, Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, sur les conditions du fonctionnement de l'Administration des Postes et des Télégraphes, le 1er mai 1900 (inséré au bull. des P. et T. n° 5 de 1900, p. 154 s et au Journal Officiel du 12 juillet 1900).

Ch. S. O. 1908, Annexe n° 1587, au p. v. de la séance du 16 mars 1908, projet de loi concernant l'amélioration du service téléphonique.. et portant ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires sur l'exercice 1908, présenté par MM. Barthou et Caillaux, Ministres des Travaux Publics et des Finances ;

Ch. S. O. 1908, Annexe n° 1816, au p. v. de la 2e séance du 23 juin 1908, rapport concernant le projet de loi n° 1587, déposé au nom de la Commission des Postes et des Télégraphes, par M. Noulens.

## VIII. — DOCUMENTS SPECIAUX A L'ALGERIE

Comptes-rendus des séances des Délégations Financières et du Conseil Supérieur, années 1913, 1914, 1919 et 1922.

Projet de budget de l'Algérie pour l'exercice 1923, par M. Steeg, Gouverneur Général.

Bulletin Officiel du Gouvernement Général de l'Algérie.

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

CHAPITRE I. — LE CONTRAT.

TITRE I. — LES LOIS FONDAMENTALES.

A. — *Le service téléphonique avant les lois de 1889 et 1890.*

1° Débuts ..... 11
2° Premières concessions..... 12
3° Intervention de l'Etat..... 14
4° Inconvénients de la dualité..... 15
5° Rachat ..... 15
6° La convention de 1888 avec la ville de Limoges..... 16
7° Examen de cette convention..... 18
8° Développement de ces combinaisons 20

B. — *Les lois du 16 juillet 1889 et du 20 mai 1890.*

1° Le premier projet de loi..... 21
2° La loi du 16 juillet 1889..... 22
3° Avantages de cette solution..... 24
4° Insuffisance de cette 1re loi..... 25
5° Les projets en présence..... 27
6° La loi du 20 mai 1890..... 28

TITRE II. — L'APPLICATION DES LOIS.

A. — *Modalités dans l'application.*

1° Loi du 13 avril 1898..... 30
2° Cumul ..... 31
3° Avenants ..... 33
4° Cessions ..... 34
5° Les réseaux départementaux..... 36
6° Modifications apportées en 1907... 37
7° Le projet de loi du 16 mars 1908.. 40
8° L'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910..... 42

B. — *Les formalités administratives.*

1° Conditions générales..... 45
2° Montant de l'avance..... 48
3° Conventions ..... 49
4° Constitution du dossier..... 52
5° Mesures de réalisation..... 54
6° Application à l'Algérie..... 55

C. — *Examen du Contrat.*

1° Nature juridique du contrat d'avances ..... 59
2° Examen au point de vue fiscal..... 61
3° Contentieux ..... 65

CHAPITRE II. — LE VERSEMENT.

*Indications préliminaires.*

1° L'inscription au budget..... 69
2° Les deux catégories de recettes..... 70

TITRE I. — INCORPORATION DANS LES RECETTES BUDGÉTAIRES.

A. — *Avantages théoriques.*

1° Etablissement d'un programme annuel 72
2° Constitution d'un approvisionnement de matériel..... 74
3° Organisation des équipes..... 75
4° Observation des règles budgétaires.. 75

B. — *Inconvénients dans l'application.*

1° La règle de la pénultième..... 77
2° Difficultés spéciales au service téléphonique ..... 79
3° Inconvénients des inscriptions superflues ..... 81
4° Conséquences des insuffisances de prévisions ..... 82
5° Difficultés relatives à l'exécution du budget ..... 85
6° Les crédits supplémentaires..... 87
7° Observations spéciales à l'Algérie... 91

TITRE II. — RÉGIME DES FONDS DE CONCOURS.

A. — *Généralités.*

1° Les fonds de concours en général.... 93
2° Les fonds de concours dans le service des Postes..... 97

B. — *Comparaison avec le système précédent.*

*a. — Inconvénients évités.*

1° Préparation du budget..... 100
2° Application des règles budgétaires... 101
3° Exécution du budget..... 102

*b. — Avantages maintenus.*

1° Possibilité d'établir un programme.. 103
2° Possibilité de constituer un approvisionnement de matériel..... 105

C. — *Applications de ce régime.*

1° Parts contributives des abonnés... 107
2° Maintien du régime dans le nouveau budget annexe..... 109

CHAPITRE III. — LES OPERATIONS DE COMPTABILITE ET LE REMBOURSEMENT.

TITRE I. — OPÉRATIONS DE COMPTABILITÉ.

A. — *Régime ancien des recettes budgétaires.*

1° Dispositions adoptées en 1904..... 113
2° Ordre de perception..... 114
3° Comptabilité des receveurs..... 115

B. — *Régime actuel des fonds de concours.*

*a. — Procédure des fonds de concours en général.*

1° Le compte spécial..... 116
2° Le décret de rattachement..... 117
3° Report d'un exercice sur le suivant.. 118
4° Contrôle des opérations..... 120

*b. — Procédure dans le service des Postes*

1° Règlements et instructions..... 122
2° Comptabilité des receveurs..... 123

3° Comptabilité de l'Administration Centrale ..... 127
4° Rattachement et report..... 129
5° Règles adoptées en Algérie..... 132

Titre II. — Le Remboursement.

A. — *Affectation du produit brut.*

1° Différences entre les deux lois de 1889 et 1890..... 135
2° Application théorique de la loi de 1889 ..... 137
3° Difficultés pour établir le produit net 138
4° Essai tenté au début..... 141
5° Assignation du produit brut..... 142
6° Pratique suivie en Algérie..... 144

B. — *Constatation des produits.*

1° Produit des abonnements..... 146
2° Produit des conversations..... 148
3° Différence avec les recettes réelles... 149
4° Difficultés pour obtenir une répartition exacte..... 151

C. — *Tenue des comptes et remboursement par l'Administration Centrale.*

1° Groupement des produits à rembourser ..... 153
2° Balance des produits et des avances. 154
3° Immobilisation des produits..... 156
4° Versement aux recettes budgétaires.. 158
5° Remboursement ..... 159

CHAPITRE IV. — EXAMEN DES CRITIQUES.

Titre I. — Critiques d'ordre budgétaire.

Introduction. 163

A. — *Remarques visant les fonds de concours.*

1° Classement des avances dans cette catégorie ..... 163
2° Spécialité budgétaire..... 165
3° Non intervention des Chambres..... 167
4° Facilité de contrôle..... 196

B. — *Assignation des recettes.*

1° Inconvénients des affectations de recettes en général..... 171
2° Fixation des éléments des comptes.. 172
3° Avantages de l'assignation dans les P. T. T..... 173
4° Avantages particuliers de l'assignation dans le système des avances..... 174

C. — *Solidarisation des comptes productifs et des comptes improductifs.*

1° Utilité de chaque installation..... 175
2° Le cumul est conforme à la loi.... 176
3° Nécessité des groupements..... 178
4° Limitation automatique des demandes. 179
5° Solidarité de l'ensemble..... 180

D. — *Prélèvements sur les recettes budgétaires.*

1° Réduction progressive des recettes budgétaires ..... 181
2° Constitution anticipée d'une réserve pour les remboursements..... 183
3° Justifications fournies et atténuation des inconvénients..... 185

E. — *Aggravation des charges de l'Etat.*

1° Augmentation des dépenses pour un exercice déterminé..... 187
2° Répercussion sur les budgets suivants. 188
3° Compensation rapide et avantages... 189

F. — *Atténuation des inconvénients des emprunts*

1° Dispense de l'autorisation préalable.. 190
2° Amortissement plus rapide..... 191
3° Conséquences favorables certaines . 192

TITRE II. — CRITIQUES D'ORDRE ADMINISTRATIF.

Section I. — Comptabilité.

A. — *Absence d'une comptabilité spéciale.*

1° Difficultés pour faire ressortir les dépenses de travaux sur avances.... 194
2° Organisation d'une comptabilité-deniers unique..... 195

3° Rapprochement des avances versées et des dépenses faites..... 196
4° Vérification des dépenses de matériel et de personnel..... 197

B. — *Insuffisance apparente des versements.*

1° Nécessité de prévoir l'extension future ..... 199
2° Lignes neuves et lignes sur appuis existants ..... 199

C. — *Incertitude du forfait.*

1° Difficultés d'évaluation..... 202
2° Avantages du forfait..... 203
3° Inconvénients du remboursement des dépenses réelles..... 204

D. — *Groupement difficile des projets.*

1° Economies qui résulteraient de la réunion des travaux..... 206
2° Gêne due au ralentissement inévitable des constructions..... 207

Section II. — Service technique.

A. — *Manque d'un plan d'ensemble.*

1° Echelonnement des travaux..... 209
2° Différence avec le service télégraphique ..... 210
3° Inconvénients des grands programmes 212

B. — *Absence d'artères de jonction.*

1° Nombre limité d'intercommunications 213
2° Insuffisance des concours pour les circuits de dégagement..... 215
3° Difficultés d'exploitation, manque à gagner ..... 217
4° Critiques faites au Parlement..... 218

C. — *Inconvénients pour l'extension.*

1° Difficultés des remaniements..... 220
2° Manque d'homogénéité des circuits.. 221
3° Pupinisation, amplification..... 223

CHAPITRE V. — MODIFICATIONS PROPOSEES.

Observations générales..... 226

TITRE I. — PROPOSITIONS FAVORABLES.

A. — *Allocation d'intérêts aux prêteurs.*

1° Réduction des charges demandée par les prêteurs..... 226
2° Le projet de loi du 16 mars 1908.... 227
3° Insuffisance de ce projet pour les grandes lignes..... 229
4° Impossibilité d'accorder la bonification 230
5° Montant élevé des charges de l'Etat. 231
6° Diminution rapide des charges des intéressés ..... 232
7° Cas particulier des chambres de commerce ..... 233

B. — *Adjonction d'un fonds d'approvisionnement.*

1° Lenteur de la constitution des approvisionnements ..... 233
2° Inconvénients d'ordre budgétaire à éviter ..... 235
3° Fonctionnement du fonds d'approvisionnement ..... 236
4° Cas particulier des travaux sur avances ..... 239

C. — *Extension du système des avances.*

1° Interprétation large de la loi de 1889 241
2° Offres faites par les collectivités.... 242
3° Examen de ces propositions..... 244
4° Inconvénients ..... 246

TITRE II. — PROPOSITIONS RESTRICTIVES.

A. — *Individualisation des lignes interdépartementales.*

1° Caractères distinctifs..... 249
2° Essai d'individualisation en 1908..... 250
3° Inconvénients de cette séparation.... 252
4° Retour au cumul..... 254

B. — *Réduction des remboursements.*

1° Rapidité exagérée des amortissements 255
2° Proposition de retenue de 50 %..... 256

3° Difficultés pour le développement du service ..... 257

C. — *Garantie d'un minimum de recettes.*

1° Nombre élevé d'installations à faible rendement ..... 259
2° Garantie d'un minimum proportionnel à l'avance..... 260
3° Garantie d'un minimum fixe..... 261
4° Classement du complément à verser.. 263
5° Critique de cette proposition..... 263

D. — *Clause des vingt ans.*

1° Insertion dans les premières conventions ..... 265
2° Examen de cette condition..... 266
3° Suppression de la clause..... 268

TITRE III. — PROPOSITIONS TENDANT A LA SUPPRESSION.

A. — *Suppression et remboursement anticipé des avances.*

*a. — Essais de suppression.*

1° Projet de remboursement anticipé en 1908 ..... 269
2° Utilisation des capitaux disponibles et des recettes budgétaires..... 270
3° Emprunts projetés et nouveau régime des avances proposé..... 271
4° Proposition de suppression complète 274
5° Les projets de remboursement anticipé en Algérie..... 276

*b. — L'Etat peut-il se substituer aux prêteurs ?*

1° Nécessité de l'intervention de l'Etat 277
2° Insuffisance des allocations budgétaires ..... 279
3° Lenteur des programmes..... 281
4° La situation actuelle en France.... 282
5° Efforts faits à l'Etranger..... 284

B. — *Compte spécial avec obligations amortissables.*

1° Balance des comptes d'avances vers 1913 ..... 286
2° Projet de compte spécial..... 287
3° Examen du projet par les Chambres 289
4° Fonctionnement des comptes spéciaux 290
5° Inconvénients des comptes spéciaux en général ..... 291
6° Inconvénients d'un compte spécial téléphonique ..... 294

CONCLUSION. 297

BIBLIOGRAPHIE. 302